



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DOCTORADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SEGURIDAD SOCIAL, ECONOMÍA Y POLÍTICA.
MÉXICO EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA. 1980-2010

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:
SERGIO CABRERA MORALES

TUTOR:
DR. GERARDO TORRES SALCIDO
COORDINACION DE HUMANIDADES, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTORAL
DR. JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ
(CELA-FCPYS, UNAM)
DRA. EUGENIA CORREA VÁSQUEZ
(DEP-FE, UNAM)
DRA. ALICIA A. GIRÓN GONZÁLEZ
(IIEC, UNAM)
DR. WESLEY MARSHALL
(DEPTO. DE ECONOMIA, UAM-I)

MEXICO D.F. MARZO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice	pag.
Presentación general	4
Capítulo I. Economía y seguridad social: Referentes históricos y teóricos: Antier (1870), ayer (1945) y hoy (1980-2012)	7
Introducción, 7; El siglo XIX, 8; La protección social del siglo XX, 9; La sinergia John M. Keynes y William Beveridge, 12; 1ª propuesta de William Beveridge: amplia y general, 15; 2ª propuesta de William Beveridge: Precisión y restricción, 16; La seguridad social en América Latina, 27; Cambio de paradigma de la SS en AL, 34; Exasperación del proceso, 44	
Capítulo 2. Economía, política y seguridad social: México (1980-2000)	47
Metamorfosis del discurso teórico de la economía, 47; Imposición política bajo la forma de modelo económico, 51; México, 1980-2000, 55; Contexto económico-político, 56; Impacto en el sistema de salud en México, 65; Programas focalizados. Alternativa controvertida, 78	
Capítulo 3. Economía y condiciones de vida en América Latina 1995-2010	85
Introducción, 85; La evolución económica, 85; Empleo, salarios y pobreza, 93; Programas focalizados: respuesta urgente y limitada, 102; La crisis en curso e impacto en AL, 108	
Capítulo 4. Fondos de pensión en América Latina: 1990-2010	108
Introducción, 108; Fondos de pensión en el contexto de la financiarización, 108; Argentina, 112; Colombia, 113; Chile, 117; México, 119; Los fondos de pensión en la crisis en curso, 124	
Capítulo 5. Transformación económica y seguridad social en Francia (1980-2005)	131
Introducción, 131; La seguridad social en Francia, 131; Transforma-	

ción económica 1970-2000, 134; El mundo del trabajo, 137; Salarios, 137; Empleo, 138; Desempleo, 140; Respuesta de la SSF, 144; Inserción laboral, 144; Contra el deterioro de las condiciones de vida, 142; Acciones y programas, 143; El sistema de salud, 145; La ayuda social, 146; Frente a la pobreza, 147; Jubilaciones, 147; La SSF frente a la privatización y financiarización, 150

Conclusión. Concentración de la riqueza y democracia en México (1994- 2010) 153

Introducción, 153; La evolución de la economía, 153; La política Económica, 157; Ingreso Público, 162; Gasto Público, 167; Concentración del ingreso y democracia, 176

Bibliografía 180

Presentación general

Los argumentos que se desarrollan en esta tesis tienen como objetivo abordar la relación del ámbito económico y político en la constitución y transformación de la transformación de la seguridad social (SS), en tanto impactan de manera decisiva en las condiciones de vida. La dinámica de la economía real como de la política imponen su impronta en el funcionamiento de la SS, y de esta manera, sobre las condiciones de vida de la sociedad y el mundo del trabajo en particular. En este contexto la SS tiene la función de evitar, de principio, el deterioro de las condiciones de reproducción de la sociedad, y aspira a generar mejoras cualitativas y cuantitativas en la vida de los ciudadanos.

En esta perspectiva se abordan algunos elementos y trayectorias de esa intrincada relación en México en los últimos 30 años; así como una aproximación apenas delineada para algunos países de América Latina (AL). Estas notas también incorporan una aproximación a la SS de Francia, no para compararlas sino como contrapunto de lo ocurrido en AL. Al final se aborda de manera integral dicho proceso y se presentan algunos comentarios desde la óptica de la política.

En resumen se analiza el origen de la SS y su desarrollo como institución básicamente distributiva, y cómo en la actualidad se ha transformado en su contrario. Su nueva institucionalidad, además de configurarse en el espacio de los grandes negocios, anula parte de los derechos sociales alcanzados, y, además, la han convertido en riqueza al servicio de rescates financieros y en un espacio de florecimiento del individualismo y destrucción de la solidaridad social. Por ello estudiar la intrincada relación de lo económico y lo político ofrece una lectura de la transformación de la SS y sus instituciones. A la vez es un punto de partida para la reconstrucción de las instituciones y rearticularlas en beneficio de la sociedad y en particular del mundo del trabajo.

Esta tesis tiene seis capítulos. El primero retoma referentes históricos y teóricos de la relación entre economía, política y seguridad social, en tres momentos: a) finales del siglo XIX; b) mediados del siglo XX, y c) contexto de los últimos treinta años (1980-2010). También se plantea la

relación entre economía, política y SS en AL en la segunda mitad del siglo XX.

El segundo capítulo argumenta la evolución del discurso teórico del pensamiento económico hegemónico, en esos últimos treinta años, 1980-2010, y su impacto en el ámbito de la política económica, poniendo de relieve su aspecto político. El cual ha sido saboteado por el mainstream, que ha insistido en ocultar. Perspectiva que pone en evidencia el efecto del discurso y acciones de las autoridades de organismos internacionales como Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericanos de Desarrollo, etc., sobre la SS y los servicios de salud (ss). Todo ello con la complicidad de las autoridades de AL y México en particular, país que ha sido un ejemplo de ese proceso de transformación de la SS y, entre 1980-2010.

El tercer capítulo presenta el desempeño económico en AL entre 1995-2007, en donde se destacan algunas de sus trayectorias y sus impactos sobre las condiciones de vida. El cuarto capítulo aborda un aspecto central de la SS, los fondos de pensión (FP), los cuales fueron sometidos a una drástica transformación en los años noventa en AL. se abordan cuatro experiencias: Argentina, Colombia, Chile y México.

El capítulo cinco aborda la relación entre economía, política y seguridad social, objeto de la investigación, tomando como referencia el caso de Francia, básicamente como contrapunto a lo sucedido en AL. Finalmente, el capítulo conclusivo, presenta una aproximación a México, donde se argumenta que el proceso vivido en el vértice de la relación economía, política y seguridad social, ha generado una serie de impactos que se expresan en mayor exclusión social e inequidad y en esa medida la toma de decisiones en todos los campos de la vida y convergen sobre la contracción democrática.

Ese recorrido histórico está puesto al servicio de la ilustración de los últimos treinta años, destacando los mecanismos de la economía como de la política económica que han contribuido a la concentración en todos los órdenes. Proceso que ha llevado a una paradoja: Sí la SS se funda en principios distributivos, su transformación y mecanismos adoptados han sido funcionales al proceso de concentración. El objetivo de este proceso

ha sido la imposición de un proyecto político, resumido en el desmantelamiento del Estado del Bienestar y el retiro del Estado de la economía en cualquier aspecto y ámbito, excepto los que benefician directa o indirectamente los intereses hegemónicos en la economía y la política; quienes han impuesto una orientación a la política económica y social en particular, como a diversas instituciones y mecanismos, con ello ampliando su poder económico y político.

Esta situación ya de por sí endémica en AL se ha profundizado, y además adquiere mayor interés en el contexto de la crisis en curso, para reflexionar sobre las transformaciones impuestas en países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea. Donde se ha evidenciado, después del rescate del sistema financiero por los gobiernos de esos países e impulsado por el dogma “too big to fail”, el desmantelamiento del Estado del Bienestar y el retiro del Estado en la economía, lo que ha servido para declarar una guerra sistemática contra de la SS.

En el otoño del 2007, al inicio de esta investigación y la crisis en curso, parecía que la SS en Europa y en particular la francesa, estaba en condiciones de enfrentar las transformaciones y embates del sistema económico y las presiones políticas, como lo había hecho, mediante la inteligencia, racionalidad económica, fuerza social y política. Hoy, después de más de cinco años de crisis esa percepción resulta cada vez más difícil de sostener. Esta perspectiva deja ver que las acciones emprendidas bosquejan cambios estructurales y no sólo coyunturales para reformar el contrato social en su conjunto y la SS en particular. Lo anterior permite vislumbrar la imposición casi inminente de un proyecto político diametralmente contrapuesto al iniciado en los años cuarenta del siglo XX, teniendo como excusa la profundidad de la crisis financiera-económica. La imposición de dicho proyecto supondría un cambio de paradigma, que se expresa en el reforzamiento del retiro del Estado de la economía y el desmantelamiento del Estado del Bienestar.

Capítulo 1. Economía y Seguridad Social: Referentes históricos y teóricos. Antier (1870), ayer (1945) y hoy (1980-2012)

INTRODUCCIÓN

Ante la transformación que enfrenta la seguridad social (SS) en los últimos treinta años (1980-2010) en América Latina (AL), es conveniente recordar los momentos de la constitución moderna de esa SS, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, ya que ha sido un mecanismo vigoroso de la seguridad social hasta fines de la década de los setenta del siglo XX, e incluso en algunos países lo sigue siendo, creando protección en la crisis actual. Parte esencial de sus elementos se encuentran en la propuesta de William Beveridge (WB).¹ Esta recuperación adquiere relevancia actual, ante proliferación de opiniones de que las políticas gubernamentales de protección social (PS) no son eficientes a la marcha de la economía, e incluso son nocivas. A pesar de esta opinión adversa, se puede afirmar que ha tenido efectos positivos y dinámicos. Dichas políticas en su pasado, además de tener un impacto favorable al capitalismo, fueron capaces de evitar mayor deterioro de las condiciones de vida de la sociedad, en un contexto de economía dominada por la incertidumbre de largo plazo, por lo menos entre 1914 y 1945. Sin embargo, la recuperación de la propuesta Beveridge, no significa afirmar de manera acrítica, que dicha alternativa era la única solución, ni la óptima; mucho menos proponer un retorno a ese pasado; o bien, querer implantarla hoy sin más. Se trata de señalar que fue funcional en aquel contexto y contribuyó a dinamizar la sociedad en su conjunto, que no es poco. Si bien no resolvía de fondo todas las contingencias, ni de manera integral los retos que enfrentaba la sociedad en el aquel momento, si neutralizó los márgenes de inseguridad y

¹ Se destaca su labor, desde 1909, junto con Sidney y Beatrice Webb en la investigación y publicación del "Informe de la Minoría", primer esquema integral de Seguridad Social. Además el informe *Social Insurance and allied services* en 1942 (conocido como "Informe Beveridge"). Al que le siguió el segundo, publicado en 1944, en el que delineó posibles formas de alcanzar el pleno empleo como soporte de la seguridad social y del programa laborista inglés después de la guerra. Entre sus obras destacan *Unemployment: A problem of industry* (1909); *Causes and cures of unemployment* (1931); *Prices and Wages in England from the Twelfth to the Nineteenth Century* (1939); *Social Insurance and Allied Services* (1942) (*Seguro Social y Servicios Afines*); *Full Employment in a Free Society* (1944), (*Pleno empleo en una sociedad libre*); *The Economics of Full Employment* (1944); y *Report on the Methods of Social Advance* (1948). Entre 1909 y 1916 dirigió el Labour Exchange y en 1919 asumió la dirección de la London School of Economics, donde estudió, e impulsó la investigación de frontera en ciencias sociales con la participación de destacados científicos sociales.

deterioro de las condiciones de vida, además de generar crecimiento. Habría que advertir que durante el proceso de construcción e instrumentación de la SS, también se cometieron errores, omisiones y limitaciones como en toda construcción social. Tales como mantener el incremento sostenido de empleo y salarios, mejor evaluación de la SS, como la incorporación continua de cada vez más sectores sociales.

Con esta revisión se apreciaran mejor los elementos, el contexto y el discurso que estructuralmente constituyeron dicha PS y, en particular, la SS instrumentada a partir de la orientación de WB. Esta revisión pretende ser un referente para confrontarla con la SS que en los últimos treinta años en México y AL en general, se ha impuesto.

EL SIGLO XIX

Los primeros pasos de la construcción de la PS moderna se dieron en la década de los años sesenta del siglo XIX en Francia; poco más tarde en Alemania que incorporó nuevas perspectivas y mayor precisión, mediante una serie de reflexiones y acciones en los años setenta del mismo siglo. Será hasta los años ochenta de ese siglo, bajo el gobierno de Otto Von Bismarck, que tomaría una dirección más definida discursiva y prácticamente, en lo económico, político, social e incluso ideológico. Un elemento sustancial para tomar esa dirección, fue la fuerza política y social del mundo del trabajo que presionó de manera incisiva para introducir dichas acciones. Entre los beneficios que integraba la estrategia de protección se encontraba la atención médica, y poco después cubriría accidentes de trabajo e invalidez, estipulando la obligatoriedad de cotizar a los empresarios. Aseguraba, además, que si llegaba a fallecer el trabajador se le asignaría una prestación al cónyuge. Estos primeros pasos se consolidarían a fines de la década de los ochenta del siglo XIX, con la aprobación de la pensión como prestación social al régimen del trabajo asalariado. Ello representó un avance decisivo, aprovechando el incremento de productividad,² en el contexto de esos años.

Por otro lado, la administración de esos programas estuvo a cargo de instituciones autónomas, la mayoría controlada por organizaciones de

² La productividad como mecanismo fundamental para generar más y mejor riqueza material, mediante el desarrollo científico e innovación tecnológica, no mediante reducción del costo salarial.

trabajadores. La fuerza de este primer impulso, que se le puede considerar una institución prototípica del contexto de la lucha de clases, se basó, por un lado, en una economía en expansión de los países centrales, en buena medida resultado de sus acciones imperialistas (Lenin, 1975, Luxemburgo, 2012), y por el otro, en las exigencias y reivindicaciones económicas y sociales de la organización del trabajo y su creciente protagonismo, a lo que se sumaba la disputa política e ideológica entre la izquierda y la derecha. Esta SS presentaba una racionalidad económica, gracias a los beneficios que brindan las economías de escala en la producción de bienes y servicios. Si bien el contexto y los objetivos fueron aspectos centrales, se presentaron elementos de gran valía como la voluntad, negociación, presión y sensibilidad política. Se impulsó tal estrategia mediante la fuerza y presión social, política y económica, como del sentido común.

Una visión de conjunto de este proceso permite advertir dos características sobresalientes en la constitución teórica y práctica de esa SS. Primero que se genera en condiciones de dificultades económicas, con peculiaridades como la fuerte concentración del capital, la riqueza y el ingreso, y segundo, bajo una persistente reivindicación del mundo del trabajo en un contexto de fuerte pugna política e ideológica entre el mundo del trabajo y el capital, y voluntad política de negociación por parte de los poderes económicos y políticos, dejando beneficios para esos agentes económicos. Pero las transformaciones económicas, sociales y políticas de inicios del siglo XX, deterioraron los principios, mecanismos e instituciones de esa SS, y así los avances y aciertos se desvanecieron hasta convertirse en obsoletos.

LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL SIGLO XX

Los retos económicos, políticos, sociales e ideológicos que se gestaron en las últimas décadas del siglo XIX, como sus impactos, fueron el contexto en que se constituyó la SS de ese siglo. Varios de sus objetivos no se alcanzaron, otros sólo de manera marginal, otros, aunque generaron beneficios, fueron destruidos por los eventos nefastos de la primera mitad del siglo XX; a todo ello se añadieron los retos que generaba el contexto de las transformaciones económicas, ideológicas, sociales y políticas del siglo XX. Hay que advertir que la devastación

por la que atraviesan las sociedades en las primeras décadas del siglo XX, no se asemeja, ni mucho menos, a las condiciones que enfrentaron las sociedades de los países centrales en el último tercio del siglo XIX. En este nuevo contexto se dará respuesta alternativa a la SS, que emergerá como resultado del enfrentamiento y negociación de las fuerzas sociales, políticas e ideológicas.

Las transformaciones tecnológicas, económicas y financieras de principios del XX, aunadas a hechos de fuerte impacto como la Primera Guerra Mundial y sus secuelas, y más tarde los efectos destructivos de la crisis del 1929-1933, así como los destrozos que supondría la Segunda Guerra Mundial, sin dejar al margen los efectos de las transformaciones políticas e ideológicas, todo ello melló las bases de la SS existente, que a cada evento mencionado incrementaba su deterioro. La devastación generalizada de la economía, la política y la sociedad, se tradujo en la exasperación de las condiciones de vida de la población, en particular, las del mundo del trabajo en el planeta entero, con sus excepciones. La contracción salarial y de las condiciones laborales adquirieron una tendencia acelerada. Situación que generó retrocesos importantes en el orden político y social, así como rupturas de alto impacto en varios campos de la reproducción social; el desempleo aumentó, los salarios cayeron y se deterioraron las condiciones de vida. En ese contexto, la aceleración y profundización de la competencia, tuvo como consecuencia una mayor concentración y centralización de la riqueza.

Por otro lado, para el primer tercio del siglo XX ya existía un sólido análisis de los ciclos económicos, desde George Mackenzie, pasando por W.S. Jevons hasta N. Kondrátiev (Sandoval, 2000), pero en particular desde los primeros años del siglo XX se empezó a desarrollar una profunda reflexión sobre la inevitabilidad del ciclo económico y el deterioro que causa la recesión, depresión y crisis (Kondratiev, 1992); así como de otros hechos que amplifican los costos en términos sociales y políticos, como lo son los conflictos nacionales, las guerras civiles, o bien, internacionales, etc. Como se comprobaría durante la gran depresión y las dos guerras mundiales. Esta reflexión hacía evidente que las dificultades que enfrentaba el sistema podían tender a

acrecentarse. En esta reflexión se contemplaban elementos económicos y sociales, a los que se sumaban otros que incidían en el ámbito político en su sentido más práctico e inmediato, así como algunos más de mayor densidad y profundidad; desde los efectos económicos de la huelga, hasta la crítica radical al sistema capitalista; además en un contexto en que las expectativas de la experiencia socialista estaban en ebullición. Es indispensable tener en cuenta todos estos elementos en la construcción de la estrategia de la SS de la segunda mitad del siglo XX.

Otro elemento más, fundamental en la conformación de la SS de la segunda mitad del siglo XX, fue la amplitud y profundidad de las reivindicaciones de las clases subalternas en el ámbito económico, gracias a la fuerza y orientación radical de los sindicatos, así como la presencia de partidos de amplia representación social, que incidían en perspectivas redobladamente críticas, por el contexto de su propia competencia política e ideológica. Y poco más tarde, después de la Segunda Guerra Mundial, las vicisitudes que generaba la presencia del poder político-ideológico del fantasma del socialismo, que ya rebasaba las fronteras de la URSS y amenazaba penetrar los espacios de Europa Occidental y Estados Unidos (US). Este contexto dio fuerza y orientación al mundo del trabajo, y a los gobiernos cierta autonomía relativa, sin abandonar los intereses fundamentales del sistema económico. En este momento del ciclo la correlación de fuerzas se encontraba a favor de la sociedad, frente al poder económico y político. En estas coordenadas se enmarca la base social, ideológica y política de la SS. En ese contexto la estrategia de la protección social, bajo la estructura de la SS solidaria e intergeneracional, tuvo la fuerza para constituirse en la alternativa real que brindaba mecanismos eficientes para neutralizar los efectos perversos de la inestabilidad económica y además, crear posibilidades de bienestar.

Este modelo tendrá una fuerte presencia en sociedades que habían avanzado y profundizado en la industrialización con un perfil urbano, que hacía posible una creciente productividad y acelerado crecimiento propio de la era industrial, efectos que podrían proyectarse al campo de los satisfactores de la SS, teniendo como soporte el desarrollo de la productividad, que aseguraba beneficios de las economías de escala y

reducían de manera sensible los costos de la producción de bienes y servicios. Eso representaba una base técnico-productiva que sería complementada con la orientación teórica y práctica de la economía keynesiana y el Estado del Bienestar de WB. Se estaba ante las condiciones la racionalidad económica con una decidida orientación de protección social.

De manera general se puede decir que esas eran las condiciones sociales y materiales, además de la fuerza e intención política de las ideas, que se expresaron con ímpetu decisivo en la construcción de la SS. La creciente hegemonía de lo económico permitía hablar de condiciones materiales adecuadas, como lo expresaba también la fuerza de la orientación keynesiana, la cual representaba, además, un elemento central: guerra frontal en el campo ideológico al socialismo. Es en este contexto que se inserta la presencia y aportaciones de WB.

LA SINERGIA JOHN M. KEYNES Y WILLIAM BEVERIDGE

Existe una relación dinámica en el horizonte teórico de John M. Keynes (JMK) que va de *Las Consecuencias económicas de la Paz* (1919) a su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), y en esta perspectiva se encuentran entrelazamientos con varios postulados del pensamiento de WB.³ Ambos autores describieron un largo periodo de reflexión y maduración de sus teorías, en el cual se modificaron sus planteamientos e ideas motoras más destacadas, que manifiestan convergencias entre ellos, y por supuesto, divergencias. Las propuestas y desarrollos de JMK incidían de manera directa en los mecanismos de neutralización de las imperfecciones del mercado, en diversos momentos del ciclo económico, mientras que la propuesta de WB, partía del principio de que la neutralización de las “imperfecciones del mercado” al no poder ser total, persistía la inestabilidad económica y por tanto atentaba contra las condiciones de vida de la población, imponiéndoles fragilidad y vulnerabilidad. Por ello se debería crear una gama de mecanismos de protección social, que si bien deben estar al servicio en los momentos dramáticos del ciclo económico, deben persistir y consolidarse a lo largo del mismo. Así, la propuesta de WB se orienta a resguardar las condiciones de vida de los trabajadores

³ Ver la bibliografía al final.

causadas por la imposibilidad de eliminar dichas “imperfecciones del mercado”. Con ello se pretendía proteger las condiciones de vida del mundo del trabajo, no sólo en las etapas de recesión y crisis, sino en todo momento, a la vez que dinamizaba al sistema; se neutralizaban a su vez, efectos nocivos de la concentración de la riqueza y el ingreso, que contribuía a generar mecanismos que ponían límites a la polarización social, económica y política.

En ese punto el conjunto de la orientación keynesiana y los objetivos del Estado del Bienestar convergían. Éste último propone la prevención y protección social administrada por el gobierno con participación y cotización de empleadores, trabajadores y gobierno, mediante diversas estrategias y mecanismos, con la colaboración obligatoria del empresariado. Es decir, se trata de una SS financiada de manera tripartita: Estado, empresarios y trabajadores, con el objetivo de amortiguar los efectos nocivos de la economía capitalista, mediante la intervención del Estado en la economía con el objetivo de promover el bienestar social en dicho contexto económico inestable. Al Estado se le asignaba un papel activo, protagónico, así como un deber y una función. Ser el orientador y agente responsable del bienestar social y económico. Esta perspectiva resultaba doblemente eficaz, por un lado imponía límites al deterioro, e incluso, pugnaba por mejorar las condiciones de vida; reducía, aunque no suprimía, la incertidumbre de los efectos nocivos de la recesión y crisis. Por otro lado, se constituía en una estrategia que, al mantener la protección de la sociedad, aseguraba condiciones básicas de la reproducción capitalista.⁴

Este proyecto tuvo en el imaginario social una fuerza neutralizadora a la crítica radical al sistema, ya que la estrategia de la SS introducía la posibilidad de un orden menos injusto, y generaba un nuevo contrato social, menos excluyente, que lograba hacer avanzar la aspiración democrática un paso adelante. Se estaba ante la posibilidad de hacer converger, aún de manera formal, los principios básicos del capitalismo con las posibilidades de potenciar y democratizar el bienestar social. De esta manera se imponía una estrategia donde el sistema económico capitalista y el Estado convergían en una funcionalidad que generaba

⁴ Resulta valioso el análisis de P. Mattick en su libro Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta.

beneficios para ambos, como para la sociedad, en particular al mundo del trabajo. El Estado posibilitaba y garantizaba la existencia del mercado, sobre ciertos principios de compatibilidad entre desarrollo capitalista y bienestar social, que promovía mercados internos dinámicos, que mejoraban las condiciones de reproducción. También se proponía la construcción de un espacio social de menor tensión, con aspiraciones a una mejor integración social, aún fuera formal y no en un sentido trascendental. Esta noción de inclusión introduce la posibilidad de sociedades con un sentido ampliado democrático, que no se constriñe al ámbito electoral, sino que logra proyectarse al ámbito político y social. Esta estrategia al crear eficiencia social y política podría profundizar más en lo económico; desarrollar al máximo el potencial del modelo económico con una menor exclusión e incluso, con cierta tendencia a ampliar la inclusión social, que potencia el modelo económico; esta inclusión llegará a adoptar el carácter de fuerza productiva. Al profundizar la inclusión social en un terreno más integral, lleva a la ampliación de la democracia social y política, hasta los límites que permite el capitalismo y la sociedad burguesa. Mecanismos al servicio de la construcción de lo que se ha llamado el capitalismo democrático, la época dorada del capitalismo.

En este contexto, la noción de democracia amplía su sentido, sus fronteras, planteando la posibilidad de mayor participación e integración social de las clases subalternas. El objetivo se orientaba a la construcción de un proyecto incluyente en los diversos ámbitos de la vida social, con la opción a desarrollarlo y profundizarlo: salud, educación, servicios en general, esparcimiento, etc. Dicho proyecto llevó a converger objetivos, no sin conflictos ni contradicciones, del sistema económico con elementos de alcance democratizador. Elementos que han propiciado cierto florecimiento social, político y cultural, y a la vez ha evitado que el sistema tienda de manera recurrente al enfrentamiento y exasperación, por la restricción de los principios ciudadanos (Rosanvallon, 1999).

Este proyecto cristalizaba algunos objetivos olvidados o cancelados en la perspectiva de la SS de fines del siglo XIX, y abría otra posibilidad de neutralizar, no abolir, la convivencia conflictiva, contradictoria y

complementaria, entre el sistema económico y las aspiraciones y mecanismos de bienestar social, profundizando la democracia; metas planteadas desde inicios del moderno sistema capitalista. Se promovió la posibilidad de que ambos mecanismos pudieran converger en objetivos. El proyecto también generó condiciones de la redefinición de lo público y lo privado, del Estado, el sistema económico y la sociedad, creando condiciones y expectativas al desarrollo social.

1ª PROPUESTA DE WILLIAM BEVERIDGE: AMPLIA Y GENERAL

En diferentes países la SS tuvo mecanismos y peculiaridades diversas. En Francia se adaptó y desarrolló el Estado Providencia, noción forjada desde el Segundo Imperio Francés por los republicanos que criticaban la filosofía individualista y promovían un "Estado Social". Por otro lado, el welfare state, (Estado del Bienestar), forjado en los años 1940, como respuesta básica y en contraposición al warfare state (Estado de la guerra) del gobierno bélico y excluyente de Alemania. Lo que unía a tales expresiones era el objetivo de protección social, ambas coincidirían más tarde en la orientación y diseño de políticas de corte keynesiano. En ese contexto WB propone una primera aproximación al diseño de la SS contemporánea, en 1942, bajo el objetivo de "liberar al hombre de sus necesidades". Sobresale la cobertura a la inseguridad del empleo y por tanto del salario, incertidumbre siempre presente en la dinámica del sistema económico. Pero la propuesta da un paso adelante al plantear la cobertura íntegra cuando, por eventualidades del sistema económico o por la misma evolución del contexto del trabajador y/o la sociedad, se quedara sin empleo; ya fuera por accidentes de trabajo, enfermedad, fallecimiento y/o maternidad; el sistema debería dar cobertura a lo largo del ciclo vital de la clase trabajadora. Se trata de un horizonte de protección social que va de la cuna a la tumba. Pero además, también contenía la posibilidad de crear mecanismos de reinserción laboral de manera proactiva, mediante la formación, capacitación, actualización y recalificación de la fuerza de trabajo. Esta propuesta de la SS abría la posibilidad de la cobertura universal, apoyada en la ventaja que brindan las economías de escala en la era industrial, en particular del sector productivo de bienes y servicios de la SS. La propuesta se estructuraba, organizaba y orientaba básicamente en torno al mundo del trabajo asalariado. La base de esta SS está en una dinámica siempre creciente del

empleo tanto de manera cuantitativa como cualitativa, así como de salarios adecuados, no sólo para la reproducción del trabajador y su familia, sino también para cubrir las cotizaciones. En definitiva sin esta base material, la SS no es eficiente ni eficaz, como se ha demostrado en la crisis en curso en la Unión Europea (UE) y US.

2ª PROPUESTA DE WILLIAM BEVERIDGE: PRECISIÓN Y RESTRICCIÓN

WB elaboró más tarde una segunda propuesta, que si bien pierde en amplitud, gana al precisar una estrategia orientada básicamente al diseño y construcción de mecanismos para enfrentar los aspectos nocivos del ciclo económico, teniendo como perspectiva los difíciles momentos que enfrentó el mundo del trabajo durante los años de la gran depresión. La propuesta le impone al Estado el objetivo de garantizar y velar por las condiciones de vida de la sociedad, y los trabajadores en particular, sobre la sólida base del impulso, por todos los medios, de la generación de empleo. Y por tanto presupone la decidida intervención y participación del Estado en la economía. En este segundo documento siguen estando presentes varios aspectos de la SS, aunque aparecen en un segundo plano o están poco enfatizados.

Esta segunda propuesta si bien restringe el horizonte inicial de la SS, prioriza los efectos de uno de los aspectos más destructivos del proceso económico capitalista: la crisis y la consecuente destrucción de empleo y reducción salarial, lo que lleva irremediabilmente al deterioro de las condiciones de vida. Al reducir la perspectiva de su primera propuesta y privilegiar estos elementos, el sentido y objetivo de la SS no deja de contemplar los mecanismos para combatir la enfermedad, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, etc. Sin embargo, sacrifica una aspiración más integral, propositiva y humanista para la sociedad. Aún así a esta propuesta se le puede considerar de vanguardia, tanto cualitativa como cuantitativamente, al tratar de hacer frente de manera definitiva al deterioro generado por las dificultades, pero sobre todo porque vislumbra algunas posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, con una visión amplia de lo estrictamente laboral y de los trabajadores en activo en particular. No obstante, sigue manteniendo como base material el empleo dinámico y salarios adecuados.

Así esta segunda propuesta no pierde de vista el perfil preventivo, persiste en que no se debe actuar sólo bajo el impulso de la contingencia, como lo es el horizonte curativo fundamentalmente, sino que propone una política preventiva. Si bien esta concepción de la protección social, era ya una visión cercenada del Estado social,⁵ mantenía en su perspectiva, la posibilidad de ampliar el horizonte más allá de lo que proponía de manera inmediata. Esta posibilidad estaba dada en gran medida por el contexto y condiciones políticas, sociales y económicas de la época.

Los aspectos medulares del Informe Beveridge se encuentran en varios pasajes, pero de manera particular se concentran al inicio de la parte I y el final de la IV, donde se puede apreciar el espíritu que lo anima, tanto en sus aspectos de diseño, concepción y prácticos. De donde destaca lo siguiente:

a) Se trata de un proyecto amplio de SS que incorpora a todos los trabajadores, no sólo a los que trabajan para patrones, sino también a los mismos patrones, como a los que trabajan en la administración y por cuenta propia, así como a sus familias. Como se aprecia esta perspectiva está básicamente definida por la condición laboral; la cual incluye aspectos que combaten y dan protección contra la desocupación, la enfermedad y accidentes de trabajo. Es una estrategia que intenta hacer frente a las contingencias en los diferentes momentos de la vida y del ciclo económico: desde el nacimiento hasta la muerte. En las diferentes condiciones laborales: con empleo, desempleado, para la capacitación, calificación y/o profesionalización de la fuerza de trabajo; así como para prevenir y atender los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, etc.; dando protección social en la vejez, viudez, orfandad, etc. Y por supuesto, se propone incidir en la neutralización de efectos nocivos en momentos desfavorables.

b) En esta perspectiva la estrategia tiene como objetivo proteger a la ciudadana básicamente en su condición de asalariada. Propone, con aspectos prácticos y pragmáticos, institucionalizar la ayuda para que sea igual en condiciones de desocupación o incapacidad física, así

⁵ Es adecuada la sugerencia realizada por el Dr. Gerardo Torres respecto a esta perspectiva del Estado Social, que guarda relación con el “Estado Social de Derecho” argumentado por J. Habermas como un elemento estructural de la “publicidad” burguesa que implica la imbricación de lo público en lo privado. Aquí se sugiere la posibilidad real de ampliar y profundizar las mejoras.

como durante la formación, calificación y actualización de la fuerza de trabajo. Además propone generar y ampliar ayudas y beneficios para las mujeres, durante la maternidad y la viudez, como en el sostenimiento de los hijos. Además, comprende ayuda para gastos funerarios. Promoviendo en términos generales que exista una adecuada relación entre contribuciones y prestaciones en general, tanto a nivel social como individual. Otro aspecto importante es la insistencia en que las pensiones y jubilaciones alcancen un monto capaz de asegurar una vida digna después del largo periodo laboral. Además se propone alternativas para quien decida trabajar más y cotizar más, tenga derecho a obtener una pensión más elevada. Es decir no hay un techo único y obligatorio de cotización para el retiro.

c) Otro aspecto relevante que propone el Informe, es que los bienes y servicios de la SS financiados con cotizaciones y contribución del gobierno, en términos generales, no deben representar una proporción alta del Producto Interno Bruto (PIB). Ya que el principio de las economías de escala debería tender a hacer más productivas y eficientes las actividades en las ramas que producen tales satisfactores. La eficiencia productiva y un principio de racionalidad de las inversiones y gastos de la SS serían los mecanismos para ampliar la capacidad de protección cualitativa y cuantitativa, proporcionando más y mejor atención, servicios y prestaciones. En esta perspectiva otro objetivo era crear condiciones para neutralizar, o en su caso reducir, el deterioro en las condiciones de vida de la población trabajadora, y así evitar ampliar la brecha social y económica. Lo que en su conjunto contribuiría a incrementar la calidad de vida. El objetivo de la estrategia fue la lucha frontal contra los cinco grandes males que exasperan las condiciones sociales, los cuales, según WB, son:

1) La indigencia. Propone como antídoto empleo y salario para la subsistencia adecuada del trabajador y su familia; tanto cuando se encuentre en actividad laboral como cuando esté en el desempleo; cuando esté enfermo o sano; sea viejo o joven, sea hombre o mujer, sea rural o urbano. Propuesta que hoy tiene absoluta vigencia ya que la falta de empleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y la contracción de los mercados internos, están atentando contra la sociedad y la economía en su conjunto, y por tanto generando diversas formas de indigencia, además de otros malestares individuales y sociales. Tanto el

empleo como salario digno son hoy necesarios ante el amplio espectro del desempleo, el trabajo precario e informal extendido en el mundo entero, ya que esto deteriora aún más el salario, y llega hasta la pobreza. Este mal sigue siendo el más pernicioso en el mundo entero, pero con mayor rigor en AL por los desequilibrios estructurales y endémicos. Hoy en el resto del mundo se ha ido imponiendo cada vez más ese tipo de condiciones al trabajo, lo que no hace más que profundizar la crisis en curso. Y sobre todo, deteriora la SS, en tanto es su base material en términos generales.

2) La enfermedad. Propone combatirla en sus aspectos curativos, y pone énfasis en los aspectos preventivos. Estrategia que aspira a la cobertura integral de los males, aunque esté limitada sólo a la condición laboral. En este ámbito se han propuesto esquemas para una cobertura universal, para el total de la ciudadanía. Por otro lado, la sociedad se enfrenta ante retos como el hecho de que las enfermedades mutan y se complejizan, por lo que supone siempre un redoblado esfuerzo para mantener la cobertura, ampliarla y aumentar su eficiencia. También se ha desarrollado de manera importante la ciencia y aplicaciones contra las enfermedades. A pesar de este proceso, en AL se han ampliado y profundizado las llamadas enfermedades modernas, las crónico-degenerativas, convergiendo con las llamadas tradicionales, las infecto-contagiosas, lo que obliga a una mayor eficiencia y eficacia. La presencia de la enfermedad se ha ampliado, por lo que el combate sigue siendo imprescindible e impostergable, desde la perspectiva preventiva como curativa; combate que debe apoyarse en el desarrollo de la investigación, innovación y desarrollo científico en todos los campos de la vida.

3) La ignorancia. Propone su combate impulsando un sistema educativo integral, desde lo básico hasta lo científico y humanístico, tanto formativo como de especialización laboral y profesional. Este mal se ha amplificado hoy en varios ámbitos de la vida como de la formación profesional, en particular en los países llamados del tercer mundo, como México y AL. La educación adquiere relevancia ya que es uno de los instrumentos que permite disminuir los rezagos y brechas en varios ámbitos de la vida social. Por lo que es imprescindible hacer frente de manera inmediata y sólida, para cerrar la brecha en la formación laboral y para la vida, como en la especialización científica y humanística. El

desarrollo de la ciencia, la tecnología e innovaciones resultan imprescindible, en el campo de las ciencias naturales como las ciencias humanistas y sociales. Hoy se le puede considerar como un mal de gran envergadura por el efecto de la austeridad y privatizaciones.

4) La suciedad. Propone combatirla mediante la construcción de estrategias de higiene que incorporen una perspectiva individual como social; de lo público a lo privado, como de otros aspectos de ordenamiento y planificación urbano-sanitario y rural; además de servicios en varios ámbitos, hasta políticas medioambientales, de transporte, etc. Hoy, aunque se ha avanzado en el espacio de la sanidad pública, en México y varios países de AL, este mal aún es endémico y estructural. A lo que se incorporan nuevos retos que van desde el deterioro ambiental pasando por la contaminación auditiva y visual, así como el grave problema que está significando la proliferación de los desequilibrios en el medio ambiente.

5) La ociosidad. Propone combatirla mediante estrategias donde cada ciudadano tenga la oportunidad de su realización productiva, social, intelectual, de esparcimiento, en una perspectiva social y personal. Con alternativas que sean capaces de modificar de manera integral la falta de perspectivas y expectativas en lo individual y colectivo; promoviendo estrategias de desarrollo integral y humanístico. Hoy la descomposición del sistema económico y sus devastadores efectos sociales, políticos y culturales han llevado a la sociedad a un estado inerte, con mínimas perspectivas sociales e individuales, cayendo en el vacío. Donde sólo aparece la limitada y deficiente posibilidad de dotar de formación y calificación laboral, con una cada vez más efímera e inestable perspectiva laboral, entre otras razones porque no está acompañada de una formación para la vida y el trabajo creativo.

Estos cinco males que intenta neutralizar el proyecto de WB, como se ha planteado, se encuentran presentes hoy con una fuerza devastadora bajo otras formas, dinámicas y efectos en México, AL y en el mundo entero; males presentes, aunque han mutado sus mecanismos y formas. A esos cinco males se han incorporado problemáticas y complejidades que están contribuyendo a degradar más las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad en casi todos los países.

El Informe evidenciaba que la presencia de los males señalados se podían neutralizar y remontar cuando el ciclo económico se encontraba en la fase ascendente, momento que el poder adquisitivo se estabilizaba e incluso podría incrementarse, ya fuera por la estabilización o incremento del salario, aumento de la productividad, empleos de mejor calidad, generación de empleos, etc. Y se podrían profundizar los males cuando la economía entrara en procesos de desaceleración, crisis y recesión. Razón por la cual se debería promover el empleo con salarios que tengan la capacidad de cubrir las necesidades, lo que evitaría el deterioro, pero también porque el empleo y salarios adecuados son los únicos capaces de mantener y ampliar la cobertura. En esta perspectiva, WB, clasifica a la población en seis diferentes grupos básicos, cuatro en el ámbito laboral y otros dos al margen: a) niños y b) viejos. Los primeros cuatro contemplan a 1) trabajadores y empleados convencionales; 2) trabajadores independientes, comerciantes y patrones; 3) amas de casa, y 4) aquellos comprometidos en actividades no lucrativas. La clasificación también le servía como criterio para definir niveles de cotización. Esa clasificación intenta tener una perspectiva amplia de la reproducción de la SS, de la sociedad y del capital, al través de las contribuciones de acuerdo a los ingresos y posibilidades de cada grupo a nivel nacional. Dicha cotización también debería tener como referencia el costo promedio de la vida, lo que permitiría tener mejor información sobre las necesidades de diversos segmentos de la población, así como de la disponibilidad de recursos para cotizar. Además, evaluando dichas características, las cotizaciones de trabajadores y empleadores como la participación del Estado, permitiría tener una perspectiva más objetiva de las necesidades y posibilidades de la SS, con el objetivo de aproximarse a la cobertura universal de las diversas prestaciones de la SS y mejorar su desempeño.

El Informe concluye: La inmunidad contra los cinco males que degradan la vida social es algo que no puede regalarse ni imponerse a una democracia. Debe de crearse el espacio político para que la sociedad tenga presencia y mecanismos que le permitan hacer la crítica tanto de las fallas del mercado como del Estado. Es algo que se debe ganar, por el alto significado que tiene para la vida digna. Argumento que vislumbra la idea de una sociedad activa, con mejores condiciones

de vida que permitan expandir las potencialidades de la participación social y política, y viceversa; también sugiere que esa participación social construye las posibilidades y potencialidades de la democracia. En esa medida, la realización de esa SS también depende de la fuerza y potencia de la participación y reivindicaciones sociales, lo que a su vez podría definir las aspiraciones, grado y nivel democrático.

WB refiere diversos aspectos que se deberían tomar en cuenta para el diagnóstico de la fortaleza y posibilidades para mejorar y ampliar la SS. Comienza por tomar en cuenta el nivel de ingreso del país, de lo que concluye que mientras más elevado sea, el ingreso per cápita podría mejorar, y tendría impactos dinámicos tanto para los trabajadores como para la producción de bienes y servicios de la SS. Igualmente se estaría en mejores condiciones de ampliar la base de cotización, para que en el mediano y largo plazo los beneficios se incrementaran. Más aún, al mismo tiempo, enfrenta mejor a la cada vez más compleja situación que imponen los cambios del sistema económico y la evolución social. Al mismo tiempo se generarían mejores condiciones para ampliar el ingreso público mediante la presión fiscal, debido al mayor volumen de riqueza producida, y al número creciente de trabajadores y empresas. Ello crearía la posibilidad de un mejor financiamiento de la SS, y por supuesto más sólido, cualitativa como cuantitativamente, en beneficio de la atención a un mayor número de personas y de mejor calidad. Ese proceso además podría extender sus beneficios a otros sectores de trabajadores en peores condiciones.

Otro aspecto importante para hacer más eficiente la SS y generar una cobertura que tienda a la universalidad, sin incurrir en costos desproporcionados, advierte WB, es la meticulosa administración de los recursos, inversiones e instituciones; realizando evaluaciones y proyecciones de corto, medio y largo plazo. Imponiendo la racionalidad económica sin sacrificar los niveles de calidad. Parte de esta estrategia, métodos y objetivos se expresan de la siguiente manera:

“Lo más importante, por lo tanto, es que las políticas de seguridad social y salud sean diseñadas y decretadas de manera adecuada y realistas. En especial políticas adecuadas a siete aspectos 1) cobertura

de la población, 2) método del financiamiento, 3) nivel de fragmentación (social), 4) composición del conjunto de riesgos, 5) paquete de beneficios, 6) mecanismos de pago para la distribución, y 7) la administración eficiente, que es el instrumental y aseguramiento de que el objetivo de la cobertura universal sea finalmente realizada. La supervisión del desempeño de los indicadores de esas políticas esbozadas, es una de las herramientas ofrecidas en este artículo. Obtener la cobertura universal puede tomar tiempo. En este periodo de transición el desempeño del conjunto de los indicadores deberían ser las áreas de ajuste y mejoras.”⁶ (Guy Carrin and Chris James, 2004, p.39).

Se advierte en esas líneas generales que la propuesta de SS va hasta el núcleo de la economía, como de la responsabilidad y papel del Estado y sus gobiernos. Es preciso asegurar salarios que cubran las necesidades y empleos de calidad, para alcanzar crecimiento y desarrollo económico que redunde en una SS sólida y en proceso de ampliación cualitativa como cualitativa, es decir promover un círculo virtuoso; con la ruptura de éste, por un círculo vicioso, no hay crecimiento, empleo ni salarios dignos, y la SS se deteriora.

El contexto en que irrumpió esta iniciativa de la SS en los años cuarenta, era adverso en varios sentidos como se ha señalado. Circunstancias que se podrían definir como de posible impacto negativo desde el punto de vista de los intereses del empresariado, ya que se vivía un contexto de estancamiento y rezago en varios ámbitos. Y en ese momento preciso los efectos negativos inmediatos del fin de la Segunda Guerra Mundial de gran amplitud y profundidad; con una población devastada regresando a sus países en busca de medios de vida, demandando trabajo masivamente, en un contexto de bajo nivel de inversión y ahorro; una visión depresiva por los horrores de la guerra y una visión crítica y poco optimista del sistema. Condiciones convencionalmente poco propicias para promover una estrategia en que

⁶ “All the more important therefore that the Social Health Insurance (SHI) policies that are designed and enacted be well prepared and realistic. In particular, appropriate policies in seven key design issues – 1) population coverage, 2) the method of finance, 3) the level of fragmentation, 4) the composition of risk pools, 5) the benefit package, 6) provider payment mechanisms and 7) administrative efficiency – are instrumental in ensuring that the objective of universal coverage is finally realized. Monitoring of performance indicators in these key design issues is one of the tools offered in this paper. Achieving universal coverage may take time, however. In this transition period, the set of performance indicators should also areas for adjustment and improvement.”

la sociedad se proponga recuperar y mejorar sus condiciones de vida, en el campo económico, como a la vez, crear posibilidades de mayor presencia en el espacio político. Una posible mejora en el ámbito económico suponía crecientes costos de producción y a la vez un mecanismo que podría presionar aún más hacia la elevación de los costos laborales. En tales condiciones de adversidad se promovió la SS solidaria e intergeneracional, que supuso en un primer momento, incremento de costos tanto por parte del Estado, los empresarios y trabajadores; pero en conjunto, con sus diferencias, se asumió el proyecto. Con el transcurrir del tiempo, la estrategia fue exhibiendo resultados favorables, aunque diferenciados tanto para la sociedad en general, como para el sistema económico y el Estado.

La SS intergeneracional y solidaria, presenta ventajas por su orientación a una mayor y mejor integración social y económica, por las ventajas que brindan las economías de escala, contribuyendo con bienes y servicios a menor costo, y sobre todo, con la certidumbre del acceso a ellos, aún con sus limitaciones. Se trató de un proyecto con una tendencia incluyente, que buscaba la equidad en lo regional, nacional y social; haciendo valer los derechos civiles, políticos y sociales.⁷ Orientación que va más allá de lo económico, ya que incluye perspectivas de lo social, político e incluso cultural. Las cuales en varias experiencias nacionales se intentó integrarlas horizontal como verticalmente, es decir, la mayor inclusión posible de la población con el mayor número de prestaciones: Incorporar una mayor y mejor protección social a los diferentes sectores económicos y sociales. Además trató de incorporar de diversas formas y mecanismos a diferentes segmentos sociales, en un horizonte nacional incluyente y una visión de largo plazo. Básicamente creando condiciones de protección con certidumbre. Estas son algunas expresiones de su racionalidad más allá de lo económico, que contrastan con la visión distorsionada que han divulgado los críticos de la SS solidaria e intergeneracional. Se podría afirmar que ello conformó un paradigma funcional político-económico, basado en una orientación teórica emparentada con la economía política.

⁷ En este aspecto vale la pena tener en cuenta las aportaciones de Marshall H. Thomas de su contribución "Ciudadanía y clase social" de 1950.

Finalmente, se puede afirmar que la adopción de la orientación del Estado del Bienestar fue la salida al conflicto en la vida económica, social, política e ideológica entre capital y trabajo, como de las acciones políticas de las diferentes concepciones que cada sector interpretaba como lo social y la protección social. Se puede afirmar que se trató de una opción política, basada en una serie de argumentos, ventajas y ajustes económicos entre los agentes económicos, trabajo y capital, es decir, un acuerdo entre clases sociales, y por tanto con posibilidades de ser modificado.

Esta estrategia tomó forma en varios países de la UE como en US, se desarrolló y consolidó de manera dinámica, al grado que el gasto en SS con respecto al PIB alcanzó niveles importantes, “en Alemania a 27.2%, España 22.5%, Francia 29.2%, Gran Bretaña 27.2%, Italia 25.6%, Suecia 40%” (Tetelboin, p. 62), también alcanzando a la casi totalidad de la población. Si bien es cierto que el gasto social se había incrementado, también la productividad había aumentado, y de igual manera las necesidades sociales.

Las características del sistema de necesidades se modifican como resultado de las transformaciones económicas, sociales, culturales, demográficas, económicas, etc., y en los años setentas ya se había acumulado una serie amplia de ellas que se expresaban en un perfil diferente a las condiciones de los años cuarenta. De esta manera los años setentas serán testigos de nuevos retos en todos los campos de la reproducción social, entre los que se encontraban los de la SS, y por tanto, la urgencia de adecuaciones en todos sus niveles. Esas transformaciones crearon, multiplicaron y profundizaron los retos, al grado que sirvieron de argumento central para la crítica sistemática a la existencia, función y desempeño de la SS, así como la necesidad de su reestructuración a fondo. Crítica encabezada por el pensamiento y acciones conservadoras en varios países, comenzando en la cuna que vio nacer a la SS en funciones: la Gran Bretaña en la era de la Dama de Hierro (M. Thacher), y poco después en US, bajo la dirección del reaganomics (R. Reagan), apoyados en los principios teóricos del liberalismo económico de F. Hayek, revivido por Milton Friedman

gracias el golpe de Estado en Chile de septiembre de 1973. Todos ellos apoyados en argumentos de aparente contundencia económica, aunque de un evidente objetivo político, como se puede percibir en el pensamiento de uno y otro como se refleja en “Camino de Servidumbre” (Hayek, 2005) y en “La libertad de Elegir” (Friedman, 1992), y por supuesto muchos otros más. Todo esto conformó un bloque único en el campo político y discurso económico, en concordancia con los objetivos de los poderosos intereses económicos.

Los argumentos de corte aparentemente económicos, como el combate a la inflación, la deuda externa y la crisis fiscal del Estado, que impondrán la liberalización de las fuerzas económicas y por tanto la contracción del Estado en la economía, buscaban acotar y después dismantelar el Estado del Bienestar, lo que representaba una ruptura del contrato social conformado después de la Segunda Guerra Mundial. Poco a poco, según las condiciones de cada país, esa estrategia se fue instrumentando y destruyendo la regulación económica y la construcción política del Estado del Bienestar. Como se puede ver en el colaboracionismo de la mayoría de países, aún con gobiernos socialistas, sobre todo en Europa durante los años ochenta, que aplicaron políticas en todos los frentes, que no se les puede calificar de profundizar una orientación social. Simultáneamente la competencia intercapitalista se recrudecía e imponía como proyecto prioritario e inmediato, reducir al máximo los costos salariales y con ello los de la SS, y así ampliar los subsidios y transferencias al sector privado para consolidar su posición y remontar las dificultades económicas.

Los “abusos e ineficiencia” de que se acusó a los gobiernos, en relación al mal desempeño de la SS, no resultaban del todo ajustados a la realidad, incluso varios de ellos pudieron ser corregidos en tiempo y forma, no sólo conteniendo las dificultades, sino en muchos casos se pudieron revertir. Los rezagos y limitaciones, resultado de las transformaciones en varios ámbitos, pudieron ser contrarrestadas, buscando alternativas negociadas, como se describe en el capítulo 5, en el caso de la seguridad social en Francia. Este caso introduce, como se verá en dicho capítulo, elementos para afirmar que no era imprescindible crear estrategias para emprender la liquidación de la SS

solidaria e intergeneracional en AL. Y aunque el nuevo proyecto político en proceso de consolidación presentaba un rostro confuso y poco optimista de sus posibles beneficios, a diferencia del impulsado en los años cuarenta, el contexto de la crisis y la necesidad de ajuste resultaba ser el momento político adecuado para introducir el nuevo proyecto. En este momento, la década de los ochenta, en el horizonte ideológico dominaba un vacío total de alternativas, donde el ya ineficiente, ineficaz y desacreditado bloque socialista tanto económica, política e ideológicamente daba muestras de fuerte descomposición; ello aunado al malestar social y político de la sociedad, con un gran número de jóvenes y sectores urbanos que vivían en un irrefrenable desvanecimiento de reivindicaciones económicas y sociales, al haber sido adaptados y sometidos económica, política e ideológicamente al modelo en ciernes, reorientando y reduciendo sus aspiraciones ciudadanas a consumidores; los actores sociales y políticos, como los partidos de izquierda se sumaban al modelo en proceso de imposición; además en un contexto que se caracterizaba por una marcha emprendida tiempo atrás, la contrarrevolución cultural, que promovía la transformación del ciudadano activo en uno pasivo (Hobsbawn, 1999).

LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La construcción de la SS en AL durante el siglo XX tiene referentes de la SS generada en los países desarrollados, pero también características propias. Una fundamental ha sido la autonomía del Estado y sus gobiernos para promoverla y administrarla, pero también para secuestrarla y darle un uso proselitista: una ventaja y muchas limitantes. Hecho que ha permitido hacerla rehén de los vaivenes, orientación y caprichos del poder político, y, en esa medida, contribuido a su crecimiento y vulnerabilidad, y en algunos periodos, pocos, de sano desempeño. Otra característica es que sus efectos han sido en extremo limitados en casi todos los países, al igual que su cobertura y densidad, así como altamente segmentada y parcial. Otra característica que es preciso tener en cuenta es que su creación no fue impulsada por el “fantasma” de la expansión socialista, como en Europa y US, ni por una fuerte presencia de pensamiento político, social o económico crítico y alternativo. Pero ha significado una importante política preventiva ante los graves rezagos en el ámbito de la sanidad, al tiempo que abrió

escasos y limitados espacios de protección social en un horizonte de fuerte incertidumbre social en el contexto de urbanización, industrialización y modernización de varias zonas geográficas de la región. Estas mismas características condenan a la SS de AL a que sus proyectos inclusivos sean limitados, temporales y frágiles, por lo que, al mismo tiempo, tienen escaso impacto para impulsar amplios proyectos de perfil democrático mejor definidos, que impide profundizar y “humanizar” el capitalismo en AL. Sus limitaciones igualmente han sido un lastre para un desempeño de la economía menos distorsionado y más dinámico, como lo fue hasta cierto punto en países llamados centrales. Cabe señalar que es una construcción social situada entre la descomposición de la SS del siglo XIX y la que generaba el siglo XX.

En AL la fundación de la SS es anterior a los años cuarenta, sobre todo en aquellos países donde la migración europea del siglo XIX fue más dinámica. En Argentina había dado inicio su construcción desde 1904, aunque se institucionalizará hasta 1919, como en Uruguay. En Brasil su construcción institucional dio inicio desde 1923,⁸ mientras que en Chile fue a partir de 1931,⁹ en México desde 1943.¹⁰ Aunque lo que se podría considerar como una SS moderna fue a partir de los años cuarenta. Esta constitución moderna de la SS en AL ha tenido limitaciones, errores e insuficiencias, pero también se puede decir que tuvo un papel positivo, aunque limitado, durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Contó con una racionalidad económica aceptable durante su periodo inicial, básicamente porque tenía un ingreso importante respecto a su gasto. Aunque una racionalidad limitada, por su reducido tamaño, baja masa de cotización, y bajo número de cotizantes como el volumen de sus contribuciones. Fue eficiente al desacelerar el deterioro estructural de la transformación social y económica de la región, y evitó se profundizaran y ampliaran las desigualdades y la brecha entre los grupos sociales; incluso mejoró las condiciones de vida de reducidos sectores de la sociedad, en particular

⁸ Amorim Souza, Ronald (2008) Tendencias actuales de la seguridad social en Brasil. [Revista Gaceta Laboral Vol. 14 Nbr. 2, May 2008](#); Mesa-Lago, Carmelo (2000) <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/4661/lcl1249e.pdf>

⁹ Ayala Raúl y Schaffer Carlos, (1991) Salud y seguridad social. Crisis, ajuste y grupos vulnerables. Ed. Instituto Nacional de Salud Pública. México.

¹⁰ Ibid

de los sectores urbanos industriales y de servicios asociados al proyecto hegemónico de modernización.¹¹

Hubo una decidida participación en la construcción de la SS bajo los gobiernos de los más diversos signos políticos, beneficiando a sectores sociales de aquellas ramas que tenían un papel prioritario, en lo que se definió como áreas estratégicas del “desarrollo nacional”. Los mecanismos del proceso de industrialización lograron avances en la región en varios sectores económicos (Cueva, 2004), aunque generó también nuevos desequilibrios y profundizó otros; mientras los gobiernos de la región incurrieron en varios equívocos en la orientación de la economía y la política económica, que tendrían impactos negativos sobre la SS. Con todo, la SS limitada y fragmenta en AL permitió contener y aletargar el deterioro social y económico en segmentos de la población. Aún las instituciones más dinámicas de SS, las más funcionales en la contención y mejoría de las condiciones sociales, mantuvieron rezagos ancestrales, que se sumaron a los estructurales de la experiencia de la experiencia primario exportadora previa; la modernización de las estructuras económicas y sociales de los años treinta y cuarentas, como los generados por el modelo económico sustitutivo importador,¹² no abatieron los desequilibrios.

El gasto social tuvo impactos positivos en la dinámica económica, aún fueran limitados, ya que incrementó de manera sostenida la demanda, tanto de bienes de consumo como en inversión productiva, además de consumo social, público y privado, como se puede apreciar para el caso de AL como de México (Cárdenas, 1985; Díaz-Fuentes, 1989). Todo ello gracias a las cotizaciones de trabajadores y empresarios, aunadas a la participación de los gobiernos, lo que incidió en varios sectores que contribuían directa o indirectamente a la producción de bienes y servicios de la SS, en una palabra se estimuló a la economía en su conjunto. Este efecto alcanzó niveles importantes en algunos sectores y periodos.¹³ Hay que advertir que la deficiencia estructural de las

¹¹ Ibid

¹² Dos Santos Theotonio (2002), Frank André Gunder (1969), Furtado Celso (1973, 1986), Marini Ruy Mauro (1991)

¹³ Hay que decir que en el caso de México, desde mitad de los años treinta, bajo el influjo de la política cardenista, el papel del estado se destacó en este tipo de orientación y gasto. Cárdenas Enrique, (1985) La hacienda pública y la política Económica 1929-1958, Ed. FCE, México.

economías de la región impidió que dicho gasto se incrementara como lo fue en países desarrollados, donde la SS tuvo un papel dinamizador de la economía. Deficiencia que incluye a casi todos los gobiernos de AL, desde sus frágiles políticas a favor de una mejor distribución de la riqueza, al decidido apoyo de grupos económicamente poderosos hasta el bajo nivel de recaudación fiscal, por lo que el limitado gasto gubernamental que financió la política social se alimentó del endeudamiento, aunque no se le puede considerar de alto riesgo.¹⁴ Sin embargo, esta orientación fue, y ha sido reprobada y combatida por los críticos de la SS solidaria e intergeneracional; sobre todo por los adversarios a la participación del Estado en la economía. Pues le atribuyen a la SS, la crisis fiscal del Estado, cuando en realidad la crisis de los años setenta, fue en gran medida resultado del sostenido y amplio drenaje de recursos a los beneficiarios del sistema económico.

La crisis mundial del capitalismo de los años setenta puso en evidencia las dificultades resultado de una serie de transformaciones que fueron permeando diversos campos de la vida social, política y económica, en el mundo entero, y que en AL se manifestaron de manera violenta. Uno de los elementos dinamizadores y que regionalizaron dicha crisis fue el capital excedente del sistema financiero internacional, que de manera masiva fue canalizado a AL a bajas tasas de interés, y que al cabo de un corto periodo de tiempo, se incrementaron hasta alcanzar tasas de alto riesgo. Proceso que desencadenaría el acelerado y creciente endeudamiento, circunstancia que sería utilizada para poner contra la pared a los gobiernos de la región. Situación que empezó a expresarse en los años ochenta, tanto en la reorientación, alternativas y mecanismos de la economía como por la transformación gradual pero decidida del Estado y sus políticas públicas. Perspectiva que impuso la liberalización de los mercados y la cada vez más restringida participación del Estado en la economía, perspectiva asumida y promovida enteramente por el discurso político, teórico y académico hegemónico de la economía, y puesto en práctica en el campo de la economía real como de la SS. Lo que implicaba la transformación de la función política y social del Estado como del proyecto económico-

¹⁴ Díaz-Fuentes Daniel (1989), *Crisis y cambios estructurales en América Latina : Argentina, Brasil y México durante el periodo de entreguerras*, Ed. FCE, México; y Cárdenas Enrique, (1985) *La hacienda pública y la política Económica 1929-1958*, Ed. FCE, México. Contienen abundante material al respecto.

político de las élites. Transformación que modificará la relación teórica y práctica de la economía y la política.

Este viraje no sólo ocultó el hecho de que la crisis fiscal y del Estado del Bienestar era, en gran medida, resultado del mismo proceso económico que había venido mutando, y en particular de la crisis del modelo de acumulación de capital de los más de treinta años anteriores; también ocultó y desvirtuó el hecho de que el endeudamiento de los estados era el reverso de los subsidios al capital, resultado de las transferencias directas y/o indirectas de recursos bajo las más diversas formas y mecanismos. Y por no imponer una decidida política que limitara el trabajo informal y ser cómplice, a la vez, del deterioro del salario. El contexto de la crisis fiscal del Estado llevó a las élites políticas y económicas a imponer, como imprescindible e inmediato, la contracción de la presencia del Estado en la economía, y en particular del gasto orientado a la política social, así como en los ámbitos que representaran gastos sin reportar amplias e inmediatas ganancias para la inversión privada. Políticas que implicaban contener, disminuir, cuando no desaparecer asignaciones a las partidas presupuestales de la protección social, incluso las más básicas; recortes que incluían a la educación, ciencia, tecnología, etc., hasta los apoyos a pequeños productores del campo y la ciudad. También fueron sus víctimas los fondos de desastres, servicios, cultura, esparcimiento, etc. Esta orientación pretendía como proyecto, en el corto y mediano, pero sobre todo en el largo plazo, ampliar el radio de acción de la iniciativa privada al casi virgen, pero prometedor, sector de la producción y distribución de bienes y servicios de la SS, que había sido construido por la sociedad, vía contribuciones directas y/o el endeudamiento del gobierno (Cárdenas, 1985; Díaz-Fuentes, 1989).

Esta estrategia dejaba ver la presencia de nuevos grupos de poder, tanto a nivel económico como político, quienes se disputaban la hegemonía. Los cuales logran vislumbrar que algunos espacios ocupados por la SS podrían ser económicamente rentables. Lo que se complementaba con el hecho de que los gobiernos empezaban a dejar de tener presencia en la política social. Grupos de poder que eran también expresión de las

nuevas condiciones que promovían una acelerada concentración del capital, el ingreso y la riqueza.

Asimismo esta estrategia política, social y económica tuvo su primera posibilidad real mediante el golpe de Estado en Chile en 1973; pocos años después impulsada institucionalmente a nivel planetario por la Gran Bretaña con la llegada de su Primera Ministra, y en US, mediante el impulso de Reagan. Desde principios de los años ochenta se impondrá en AL de manera radical esas políticas que promueven los intereses de las poderosas élites internacionales y de US en particular, e instrumentada por diversos organismos internacionales y aplicada por gobiernos de AL, que en los años ochenta se encontraban prisioneros del sistema financiero internacional, resultado del juego de poder impuesto por el mismo poder financiero. Estos gobiernos fueron obligados a pagar la deuda, acelerada desde mediados de los años setenta, dada la sobreacumulación de capital¹⁵ en el sector financiero internacional, así como los altos costos que se desprendieron de ella. Esta enorme transferencia a grandes conglomerados financieros, que está cerca de alcanzar hasta nuestros días, los 2.5 billones de dólares (bdd). Se trata de recursos que se han desviado del fondo de inversión de los gobiernos como de la iniciativa privada, así como del fondo de consumo de la población, desde salarios y condiciones de trabajo, hasta recursos del gasto social, y otros que habían dado dinamismo a las economías de AL. La presión sobre la deuda sirvió para imponer la retirada del Estado en la economía y de la SS, privatización de los bienes públicos así como la imposición de una sistemática contracción salarial y transferencia de recursos al exterior alimentando al sistema financiero.

El cambio de orientación del modelo económico aunado a la hegemonía de los discursos sobre la reorientación de la economía, así como la emergencia de nuevos grupos de poder económico y político, y la imposición del sistema financiero a los Estados de la región, a pagar la deuda, que coincidía con la orientación y mecanismos que irán dándole más poder al sector financiero, al punto de ir definiendo la tendencia de

¹⁵ Sobreacumulación de capital entendido como grandes volúmenes de recursos líquidos que no encuentran colocación en actividades económicas y que al estar ociosos, se orientan al ámbito financiero, con tendencia a la especulación.

la financiarización. Esta condición daba las condiciones para acelerar la pérdida de la soberanía fiscal, lo que se proyectara sobre la soberanía nacional. Todos esos hechos se convirtieron en elementos que aceleraban dicha financiarización, como también contribuirán las diversas reformas emprendidas en diversos ámbitos, como el laboral, fiscal, de la SS, etc.; aún más, éstas fueron sometidas a la consolidación del proceso denominado financiarización.

Las reformas sociales de los años ochenta permitieron que fondos públicos como fondos de acumulación de la iniciativa privada, fueran al pago de la deuda e intereses, como mecanismo que cedía soberanía nacional, y ampliaba el poder y funcionalidad al sistema financiero, por lo que se puede afirmar que las reformas en general y en particular las “reformas a la seguridad social instrumentadas, se corresponderían con los intereses en expansión de los conglomerados financieros... y dichas reformas no (fueron) reformas sociales, sino fundamentalmente financieras.” (Correa, 2010). Al consolidarse y hegemonizar el sistema financiero internacional, adoptó el principio de quedar al margen de la regulación, abriendo la posibilidad a un proceso de irregularidades y caos. Diversas escuelas económicas han insistido en las altas probabilidades de que los recursos en los mercados financieros, cuando están fuera de la fiscalización, provoquen inestabilidad y volatilidad en los mercados, ya que de manera intrínseca tienden a la especulación. Pero cuando esos fondos se orientan abiertamente a la especulación desenfrenada, no hay duda de que los riesgos se hacen realidad y los costos tienden a incrementarse geométricamente, como se ha comprobado en la crisis del 2007 y cuya estela llega hasta el 2013.

El cambio de orientación de la SS en AL desde los años ochenta, tuvo un amplio telón de fondo donde aparecen las transformaciones económicas, políticas, culturales, demográficas, epidemiológicas, etc., que fueron usadas como argumentos para declarar la inviabilidad de la SS. Se impuso la idea que la estrategia que se adoptaba para la SS sería inmune a todas esas dificultades demográficas, económicas, políticas, sociales, etc., que surgieran, y combatiría a las existentes. Sin embargo, los hechos perniciosos que se combatían, se fueron profundizando y ampliando al reducir diversos segmentos de la SS solidaria e

intergeneracional ante la creciente hegemonía de la iniciativa privada. Se puede afirmar que la multiplicación de las dificultades que imponían las transformaciones demográfica, epidemiológica o cultural, etc., no eran producidas de manera central por el desempeño de la SS solidaria e intergeneracional, sino resultado de la reorientación económica, laboral, salarial y de la política social. Si bien la “nueva” SS tenía como objetivo enfrentar retos, en el contexto en que se le ponía, potenciaba las dificultades, pues los diques que las neutralizaban, estaban siendo sistemáticamente derribados.

Sin embargo, la situación de deterioro a la que se llevó a la SS, resultaba adecuada para imponer de manera absoluta los principios hegemónicos: liberalización económica de segmentos de la SS bajo diversos mecanismos y procedimientos. La sociedad chilena había sido la primera sometida a tal imposición desde principios de los años ochenta, aunque hay que advertir que se trataba ya de una sociedad sometida y devastada social y políticamente, por lo que la oposición fue inexistente. En esta perspectiva se afirma la estrategia política que se buscaba imponer, estaba básicamente consolidada.

CAMBIO DE PARADIGMA DE LA SS EN AMERICA LATINA

La protección social solidaria e intergeneracional supone que los trabajadores en activo de hoy son el soporte de ellos mismos, en principio, y de la generación anterior ya en retiro, y más adelante gozarán del soporte de generaciones venideras; este sistema se dijo, estaba en crisis. Habría que señalar de principio que su contenido y forma no estaban en una crisis terminal, aunque si se habían desgastado y anquilosado mecanismos y agentes sociales y políticos de los ámbitos económico, financiero y político, resultado de la misma evolución social y económica.

A pesar de los avances de la SS solidaria e intergeneracional, la discusión sobre su viabilidad fue y seguirá siendo un tema controvertido, en tanto que toca intereses económicos, sociales, políticos, ideológicos, etc., de los diversos actores sociales, políticos y económicos; a lo largo de más de medio siglo se han esgrimido argumentos en favor y en contra con posiciones muy diversas. Por ejemplo se han expresado

opiniones a favor desde una perspectiva humanitaria, que afirma que ninguna persona debería quedar excluida de esos bienes y servicios si están dadas las condiciones materiales y sociales para evitarlo, por lo que resulta imprescindible incorporarlos mediante la voluntad política y recursos con que esas personas deben contribuir. A estas opiniones se suman otras que privilegian una perspectiva democrática, que parte del supuesto de que lo que es otorgado a unos, debe ser factible para la mayoría de la población en un país dado, ya que existen las condiciones, y si no, es preciso crearlas. También están las opiniones en la perspectiva de los derechos humanos, civiles y/o políticos, y por supuesto desde el ángulo de los derechos económicos, sociales y culturales. También se han emitido opiniones favorables desde una perspectiva ética, e incluso religiosa, o del interés mutuo, individual o social. O bien, desde la perspectiva que alude a las fallas del mercado y del Estado. Se puede afirmar que una amplia gama de visiones sociales, políticas, ideológicas, culturales e incluso religiosas han sido favorables a la SS solidaria e intergeneracional.

También se han argumentado posiciones que se han opuesto no sólo a la ampliación del Estado del Bienestar y la SS solidaria e intergeneracional, sino incluso a su existencia. Se han expresado argumentos en el sentido de que el mero uso de la palabra implica una perspectiva maniquea, pues “nadie puede estar en contra del bienestar”. También se han expresado opiniones que argumentan que no es ético beneficiar a miembros de la sociedad con los recursos de otros. Además se han expresado otros argumentos en el sentido de que la SS solidaria e intergeneracional impone una orientación y excluye la posibilidad de otra, por lo que el consumidor y/o ciudadano se encuentra sometido de inicio a una opción. También se ha argumentado que dicho sistema puede propiciar actitudes irresponsables del individuo de manera cínica, y por tanto el sistema y la sociedad no debieran asumir responsabilidad alguna. Otra opinión que se ha generalizado se centra en la incapacidad e ineficiencia de las instituciones gubernamentales que administran la SS; opinión que el sector privado destaca.

Es preciso señalar una minucia que, una vez cuantificada, suma grandes volúmenes de dinero. Los costos de producción de los bienes y

servicios incorporan los gastos en prestaciones sociales en general, esos costos se transfieren al consumidor, quien en última instancia paga la SS. Sin embargo, el ahorro que representa la disminución de las aportaciones a la SS no se ha expresado en una reducción de precios, por lo que la diferencia entre costo y precio de todos los bienes y servicios ha significado no sólo un ahorro sino también una ganancia extra para el sector privado. Si en el sistema de la SS solidaria e intergeneracional emergente después de la Segunda Guerra Mundial, el costo de la SS se transfería a los consumidores pero beneficiaba a los trabajadores y en general a la sociedad protegida por la SS, ahora, con costos menores, los precios no dejan de incrementarse, ampliando directamente las ganancias, incrementadas por los efectos positivos del incremento de la productividad, todo ello en beneficio de corporativos multinacionales.

La nueva estrategia política y económica buscaba dar respuesta a los efectos perniciosos del modelo de acumulación, así como a los que se asociaban a las limitaciones de la SS en crisis, y a otros producidos por las diversas transformaciones que las sociedades experimentaban. Sin dejar de reconocer las dificultades en que se encontraba el proceso de reproducción, la transición de la SS misma presentaba un alto grado de dificultad, y el contexto adverso la hacía aún más riesgosa. Tanto por lo precipitado como por la falta de coherencia y proyecto social definido. Por lo que los objetivos de la nueva estrategia promovida tenían escasas posibilidades de éxito. En este contexto se intentó revertir los efectos perversos por la vía limitada y fragmentada, bajo condiciones adversas redobladas: menores recursos públicos, liberalización radical en todos los ámbitos de la economía, un contexto de necesidades ampliadas, reducción al máximo de regulación estatal. En estas condiciones abandonar una estrategia que aún podía ser rectificable, significaba que la introducción de la nueva no buscaba hacer frente a las dificultades, sino eliminar un modelo e imponer otro. Se pudo haber regenerado la SS vigente, diseñado estrategias alternativas, sostenibles y de largo plazo, que hicieran frente, si bien no con resultados inmediatos, si por lo menos contrarrestar las dificultades más urgentes en una primera etapa, como se sugiere sucedió con la seguridad social en Francia en el capítulo 5 de esta obra.

La decidida promoción económica, política, social y cultural de la “nueva” estrategia retroalimentaba la debilidad de lo poco que resistía y quedaba de la anterior, además de una acelerada tendencia a su estigmatización. Hasta hacer de una mentira a medias una verdad, procedimiento que ha colaborado para que la población quede en la indefensión frente a los ataques mediáticos como de las aceleradas y cada vez más profundas contingencias generadas en el sistema económico. Por lo que se podría afirmar que el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población de AL, se asemeja, con sus diferencias, al de la población de Europa después del largo ciclo depresivo de la primera mitad del siglo XX. En síntesis, las condiciones de vida de la población como de la protección social en varias sociedades de AL se encontraban casi totalmente expuestas a los vaivenes que dominan el ciclo económico capitalista, y con escasas posibilidades de contener los efectos nocivos. Circunstancias semejantes en las que WB formuló su Estado del Bienestar.

En los últimos treinta años ha habido fuerzas e intereses de todo tipo que pugnan por la contracción hasta desaparición de la SS solidaria e intergeneracional, tanto desde la perspectiva del sistema económico como desde el ámbito político. Ese objetivo en AL hizo converger íntegramente el sistema económico y gobiernos, al extremo de transformar y/o deformar radicalmente la práctica y responsabilidad que se le había impuesto al Estado de brindar SS. Varias instituciones que habían asumido esa responsabilidad, desde partidos políticos hasta las diversas instituciones de la estructura de gobierno, la han abandonado, tomando posiciones contrarias, al grado de llevar al sistema político a la exasperación, destruyendo la conformación del principio ciudadano (Rosanvallon, 1999), hasta convertirlo en el unidimensional consumidor. Ha sido en el contexto del capitalismo financiarizado que los avances de la SS, resultado las luchas y reivindicaciones del mundo del trabajo y la sociedad, que van desde fines del siglo XIX hasta hoy, están siendo atacados sistemáticamente, deteriorándole hasta su desaparición; llevando al límite la convivencia conflictiva y contradictoria del sistema económico y político con las necesidades de la sociedad. Ese proceso se ha profundizado hasta

corromper y destruir espacios de lo público y lo social, al grado de reconvertirlos en privados, así como algunas de las funciones y obligaciones del Estado. Este proceso comenzó desde los años ochenta en AL, y hoy se hace presente en el mundo entero.

Las transformaciones económicas, políticas y sociales, a lo largo del periodo que va de los años cuarenta a los setenta, impusieron límites al modelo económico y político, lo que llevó a que los objetivos y mecanismos de la SS fueran mutando hasta su descomposición. Los primeros testigos que lo experimentaron han sido varios países de AL desde mediados de los años setenta; si bien los cambios fueron tímidos al principio, se han radicalizado progresivamente. Hecho que hoy está alcanzando rápidamente a la UE al calor de la crisis 2007-2013.

A inicio de los años ochenta los mercados financieros estaban en proceso de consolidar su hegemonía, y los recursos provenientes del pago de la deuda y su servicio significaron ampliar su poder, y es en ese contexto que se impuso una política de austeridad inflexible en varios países del mundo, sobre todo en aquellos de mayor fragilidad económica, política y social, como los de AL, y hoy países como Grecia, Portugal, España, etc., con el objetivo de disciplinar a la sociedad. Ello debilitó las condiciones económicas y sociales de parte importante del mundo del trabajo y la sociedad, en particular en AL, la que fue arrastrada por esta ola, con sus gobiernos como cómplices. La deuda fue asumida por los gobiernos y facturada a las condiciones de vida de la población de la generación laboral pasada, actual y futura. Así, en la medida en que los gobiernos pagaban la deuda, paradójicamente fortalecían su dependencia al sistema financiero internacional, cediendo soberanía fiscal, y en esa medida reducían su participación en la economía y en el ámbito social. La aceleración perversa de la deuda externa en AL, más que resultado de un gasto elevado en la SS, fue básicamente resultado de tasas de interés manejadas de manera unilateral y en beneficio del sistema financiero internacional, en contubernio con varios gobiernos de la región. Crisis que además evidenciaba el agotamiento del modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones, al cual le habían prolongado de manera excesiva sus privilegios, y que paradójicamente se había

convertido en un mecanismo de mayor dependencia del exterior. Lo que se expresaba en que en los años sesenta las importaciones alcanzaban el 2.5% del PIB y las exportaciones el 7.8%, mientras que a principios de los ochenta llegaron a 9% y 14% respectivamente.

Esa estrategia se complementó con una férrea política de contención y contracción salarial, reduciendo de manera sensible las condiciones de vida de la población de diversos países de AL. Este proceso se acompañó del crecimiento acelerado de la conformación de una estructura y organización laboral cada vez más definida por la informalidad en el mundo del trabajo (BID, 2008). En este contexto se impulsó una serie de reformas por la vía de los hechos en varios campos de la economía y el ámbito laboral, las más de las veces en la ilegitimidad, y cuando no, en la ilegalidad. El mercado imponía sus leyes, en vez que fuese el Estado. Bajo los proyectos de reconversión industrial y flexibilización laboral se encubrió la mayoría de esas imposiciones en el mundo del trabajo. Hecho que arrastraría definitivamente a la SS al deterioro en los años ochenta y profundizado en los noventa. El resultado de los años ochenta quedó consignado como la década perdida para AL. En este contexto diversos gobiernos de la región impusieron una serie de argumentos como verdad única, para dar un giro total a la política económica e impulsar reformas en las políticas públicas y en especial a las políticas sociales; se blandieron opiniones que pusieron contra la pared a la SS, tales como:

a) total ineficiencia, mala atención, deterioro acelerado y una trayectoria de costos crecientes, sobre todo administrativos. Cuando en realidad todo ello era resultado de la ineficiencia del sistema alimentada de manera acelerada por la restricción del gasto social, ahora dedicado a pagar la deuda; pero además, por una creciente demanda de servicios por parte de la población resultado del deterioro de sus condiciones de vida, con salarios menores e incremento de la informalidad;

b) el sistema mostraba una imposibilidad intrínseca para ampliar la cobertura, y a cada momento parecía más difícil; si la cobertura se incrementaba resultaba de baja calidad y en extremo limitada. A ello se agregaban restricciones presupuestales por la imposibilidad de ampliar las cotizaciones a los asegurados, resultado de los efectos derivados de

una economía en constante contracción, y lo definitivo, la contracción salarial;

c) un acelerado déficit actuarial de las pensiones, lo que llevaría de manera inevitable a la quiebra del sistema de pensiones y a la misma SS. En el contexto de reducción salarial y del número de cotizantes, resultado de la desregulación total de los llamados mercados laborales, los fondos de pensiones tendían a presentar contracciones permanentes.

d) Además se planteaban condiciones que volvían inviable e inútil la restauración de la SS, en tanto que:

1) estaba desbordada su capacidad, dada la desproporcionada relación entre demanda y recursos;

2) presentaba una ineficiencia administrativa imposible de revertir;

3) se había desvirtuado, e incluso pervertido el sistema, dado el uso político de sus dependencias por los gobiernos en turno;

4) se estaba ante la insuperable presión que suponía la transición demográfica y epidemiológica, ante la cual, en las condiciones en que se encontraba la SS, era totalmente incapaz de hacer frente.

Por lo tanto resultaba imprescindible reorientar los recursos del gasto social de áreas aparentemente de baja eficiencia a áreas prioritarias, sobre todo a aquellas que podrían impulsar el proyecto económico recién impuesto. Lo que en la práctica significaba destinar recursos para estimular las inversiones orientadas a la estrategia exportadora.

Sin embargo, la debilidad y limitaciones de la SS tenían su origen en que el modelo impuesto estructuralmente absorbía un segmento del mercado laboral muy reducido respecto a la creciente magnitud de la población en edad de trabajar; también influía la sistemática contracción presupuestal tanto en el rubro de inversión como de gasto social, a lo que se sumaba la disminución de las cotizaciones como resultado de la contracción salarial, así como una menor participación de los empleadores; estos últimos escudaban su actitud con el argumento de la mala marcha de la economía. A lo que se sumaba la contracción del número de cotizantes al incrementarse el trabajo informal y la precarización en el mundo del trabajo. Todo ello estrangulaba financiera, social y políticamente la SS. En estas condiciones se impulsó definitivamente, en la década de los noventa, la

convergencia de dos objetivos: el “desmantelamiento del Estado del Bienestar”, y la “liberalización de las fuerzas económicas” en áreas de la SS.

La estrategia representaba una contrarreforma social y política, ya que bajo las adversas condiciones económicas que se estaban conformando resultaban un peligro inminente a las prestaciones, pues sufrirían recortes, o de plano, exclusión. De esa manera al ser abandonados ciertos ámbitos y sectores que atendía la SS, serían arrastrados al torrente de la acumulación del capital, y por tanto sometidos a la vorágine del ciclo económico capitalista; y por ello mismo volcados a la turbulencia de la crisis, cuando justamente, la protección social, debía ponerlos a salvo de tal turbulencia. En este contexto general los pocos recursos de la política social carecerían de efectos sostenidos, ya que mientras avanzaba el tiempo se presentaban características más ineficientes para cubrir las necesidades que se multiplicaban; mientras que la misma ineficiencia y limitación de la política social drenaba grupos sociales al sistema privado de protección.

De esta manera la función, mecanismos y objetivos de la política social fueron quedando subsumidos en la dinámica de la producción capitalista, con una cada vez más marcada tendencia a beneficiar los mercados financieros. Así, los objetivos fundacionales y funcionales de la SS quedaban pervertidos, cuando no cancelados tanto en el otorgamiento de salud, educación, servicios, y poco después, pensiones. Los objetivos que se habían planteado para la SS, desde fines del siglo XIX, tendían a la contracción cuando no a su supresión, objetivos como: a) ser mecanismo de *redistribución* de la riqueza, para cerrar las diversas brechas y desigualdades que crea la economía de mercado capitalista, y aún más economías como las de AL con desequilibrios estructurales acentuados (ingreso, región, edad, sexo, condición social, salud, educación, etc.); b) ser un mecanismo de *prevención* ante la inestabilidad laboral que genera el proceso económico, como de otros cataclismos de orden social, político, cultural y natural, etc.; c) ser mecanismo de *seguridad*, ante las dificultades e imponderables sociales e individuales producto del mecanismo excluyente del mercado y el mismo proceso social. Ahora se pretendía que fueran satisfechos vía el

mercado, lo que sin duda resultaba poco creíble e implicaba más limitaciones, no sólo por los mercados totalmente concentrados y desestructurados, sino por las condiciones específicas en que se encontraba la sociedad y economía de AL en este periodo. Sin duda que se trataba de una estrategia escasamente factible de dotar de protección social mejor que la anterior. Sin embargo, se impuso el discurso que argumentaba que el mecanismo del mercado era infalible, y podría brindar mayor seguridad y certidumbre a los trabajadores. Sin embargo, se puede observar en la trayectoria histórica, que eran afirmaciones de escaso valor científico y político. Este cambio radical da pauta para plantear que más que una crisis se trataba de imponer el fin de un contrato social e imponer otro.

Entre los nuevos retos que enfrentaba la sociedad estaba la tendencia al incremento de costos en términos generales de los bienes y servicios de la SS, que estaban incorporándose al sector privado, la salud, la educación, las pensiones más tarde, etc. Ahora no sólo eran más costosos sino que la posibilidad de acceso suponía mayor incertidumbre para el individuo como para la sociedad. Así, mientras esos satisfactores se iban introduciendo al “mercado”, en sociedades cada vez más empobrecidas, la incertidumbre de acceso se transforma en imposibilidad real de consumo de esos bienes y servicios. Así, los objetivos de la SS tendían a restringirse de manera acelerada, como cada una de las prestaciones que suponía. Ello se retroalimentaba del deterioro de las condiciones de vida de la población, impulsado por la acelerada reducción del salario, la baja y mala generación de empleo, así como las condiciones de inestabilidad económica. De esta manera, el principio que guiaba la SS en general, protección en contra de las contingencias de la dinámica capitalista y la incertidumbre en general, quedaba suspendida.

El círculo virtuoso que se impuso en los noventa para salir de la crisis, siguió expresamente las propuestas del Consenso de Washington (CW): ahorro, inversión, empleo, crecimiento, mediante el principio de minimizar los déficit fiscales, disminuir al mínimo la tasa de inflación, reducir los aranceles al comercio exterior, privatizar al máximo y liberalizar los mercados financieros, pero no tuvo resultados positivos

sustentables. En principio porque se trata de una visión absolutamente lineal e ideológica del sistema económico, y por tanto, poco realista. Al no tomar en cuenta los aspectos de la realidad social, económica y política resultaba altamente improbable ese encadenamiento virtuoso de variables y hechos; aunque dicho círculo también resulta difícil su realización en sociedades aún menos desestructuradas, como lo que sucede en los países desarrollados después de la crisis iniciada en el 2007 y aún en curso. Pero es del todo imposible ese encadenamiento teórico y práctico, en un contexto de fuerte desarticulación y desequilibrio estructural que tiene la región de AL. Y menos aún, cuando la economía financiarizada ha subordinado la mayoría de las actividades económicas incluyendo las que producen los bienes y servicios de la SS.

A diferencia de la evaluación positiva en algunos aspectos de la SS solidaria e intergeneracional en AL, como en otras regiones, la evaluación de la estrategia impuesta de la SS en los últimos treinta años de neoliberalismo económico (1980-2010), se podría decir que no ha revelado aspectos positivos y menos sostenidos. No ha mejorado las condiciones de vida en los últimos quince años en que ha hegemonizado de manera total la liberalización de la economía y el desmantelamiento del Estado del Bienestar. Tampoco ha contribuido a hacer más dinámico el proceso económico. A lo que hay que sumar que se ha incrementado la falta de credibilidad, presencia y desempeño de los residuos de la SS que aún siguen administrados por el Estado, sobre todo por la falta de recursos, estrategias eficientes y eficaces. Así, el argumento que se esgrimió en los últimos treinta años de que la orientación de la SS que se impulsaba no sólo era la única alternativa, sino la mejor, queda evidenciada su debilidad y fracaso. Frente a esta devastación de la protección social en general a la que han llegado varios países, carece de toda credibilidad el argumento de que es imposible reorientarla. Por el contrario, se le puede contraponer el sólido argumento de las experiencias históricas de la SS de varios países en los años cuarenta, incluyendo las de AL, aún fueran limitadas. Las cuales atestiguan no sólo que se puede impulsar una estrategia de protección social más integral que mejora las condiciones de vida, y a la vez, no limita las posibilidades de la acumulación de capital y

crecimiento, sino incluso las impulsa, como se puede confirmar con la llamada época dorada del capitalismo. Argumentos que también se pueden rebatir mediante el ejemplo dado en estos últimos treinta años por algunos países, que sobre la base de la fuerza de la negociación política y económica, como la existencia de estructuras de representación social y política, así como racionalidad económica, han mantenido una SS, como se vera en el capítulo 5 de esta obra. La SS se adecuó, adaptándose al contexto de las transformaciones, pero manteniendo el espíritu y objetivo básico de hacer frente a los retos económicos, demográficos, culturales, sociales, etc.

EXASPERACIÓN DEL PROCESO

El resultado de la estrategia impuesta a la SS significó, desde cualquier punto de vista, aceleración del deterioro que la inversión de la iniciativa privada en el área de la protección social ni el gasto social de los gobiernos, eran suficientes ni eficaces para neutralizar el deterioro y menos resolverlo, por la amplitud y profundidad de las dificultades y limitaciones que evidenciaba la nueva estrategia. En ese contexto se adoptaron medidas de última instancia para hacer frente a los retos, básicamente de corte asistencialista y focalizadas, con la peculiaridad de ser de corto plazo y escasa y cuestionable eficacia, por lo que sus efectos se caracterizarían por su fragilidad y limitación en el tiempo y el espacio, tanto económica, social como políticamente. Se trataba de programas que ante cualquier eventualidad económica, social o política adversa echaba por tierra los endeble beneficios producidos, dada la acumulación de deterioro del sistema solidario e intergeneracional y las inconsistencias y limitaciones del sistema que lo remplazaba. Aunque ya de principio ésta última estrategia implicó siempre mayor grado de incertidumbre y potencial exclusión. El funcionamiento del “libre mercado” en la producción de bienes y servicios genera vulnerabilidad, pero cuando se trata de satisfactores de la protección social, se torna aún más vulnerable para la sociedad, en ámbitos de alta sensibilidad, como la salud, la educación, las pensiones, etc. Este mecanismo logra alcanzar un desempeño regular y limitado, quizá para el 15 o 18% de la población, de manera segmentada y tendencias a ampliar las brechas.

La sociedad constantemente experimenta transformaciones resultado de la forma en que realiza su reproducción; desde esta perspectiva la desestructuración de la SS, se debió en gran medida al hecho de no haber respondido en tiempo y forma a los cambios y enfrentar los retos de manera eficiente y adecuada tanto teórica como prácticamente; lo cual no aseguraba el éxito total, pero podría enfrentar los retos de manera más responsable. Esa falta de respuesta en forma y tiempo finalmente transformó las dificultades cuantitativas en cualitativas y se expresó como una sobreacumulación de retos para la SS, pero con todo, ante la incierta propuesta de reorientación al mercado, no se debió abandonar. Resulta imposible sostener que el mal desempeño de la SS era sólo resultado de la crisis en que se debatía, sino más bien se debía a las presiones y modificaciones de la economía y la política económica que atentaban sistemáticamente contra su desempeño. En todo caso, la contracción de la política social que estrangulaba los recursos para la SS, llevaba a ésta a la precariedad, con el objetivo de modificar de raíz su orientación, mecanismos y objetivos, lo que resultaba posible en un contexto de la presión ejercida por los grupos del poder económico y político en el espacio público y social.

El espacio público, el ámbito donde el individuo se reencuentra y reconoce socialmente: la escuela, la calle, el hospital, etc., espacios donde se había hecho frente a ciertos efectos nocivos del ciclo económico, espacios de confluencia social que tienden a neutralizar la incertidumbre, ahora se tornaban tierra baldía, inhóspita, ajena, donde el ciudadano, como individuo y socialmente, no encuentra un espacio, ni se reconoce. El ciudadano fue borrado casi totalmente para ser remplazado por el consumidor. De esta manera la prometedora nueva SS, que combatiría las limitaciones y errores anteriores, superándolos, introdujo en la sociedad, de manera acelerada, general y violenta, la incertidumbre y la precariedad, en vez de la protección social.

Esta reorientación presentaba escasas posibilidades de proponer un horizonte democrático abierto, aunque en el caso de la SS en AL había sido excluyente y limitada. Pero ahora no se vislumbraban elementos efectivos para combatir mínimamente los retos que se multiplicaban; ni que crearan instrumentos, mecanismos y formas para combatir los

desequilibrios y descomposición económica, social y política. Como lo fue la SS que emergió de entre las ruinas, fracasos y adversidades de la desarticulada y vulnerada SS construida a fines del siglo XIX, y de la cual surgió esa SS mejor articulada en los años cuarenta del siglo XX y se extendió hasta AL, y que ha sido atacada durante estos últimos treinta años. Los proyectos, tanto del siglo XIX como XX, presentaron un aceptable nivel de eficiencia, pero se desgastaron por las transformaciones y conflictividad económica y política, como por los cambios sociales, demográficos, políticos, culturales, etc. Contexto que hoy ha puesto contra la pared al mundo del trabajo, tanto ideológica, social, política, e incluso culturalmente. Este ataque al mundo del trabajo ha hecho emerger críticas esenciales al funcionamiento integral de la forma de acumulación del capital, bajo la dominio de la financiarización de la economía. La financiarización de la economía ha concentrado los recursos en la especulación, imponiendo alto riesgo al reprimir las inversiones y reforzar al extremo el círculo vicioso de la especulación, como se ha confirmado entre 2007 y 2012. Los salarios están perdido cada vez más poder adquisitivo, mientras los empleos se han deteriorado y precarizando. Ello ha profundizado el endeudamiento y empobrecimiento de las familias, que se expresa por otro lado, como fuerte concentración del ingreso y la riqueza. Circunstancia que pone a la SS más lejos de dar respuestas eficientes, ni siquiera mediante políticas focalizadas.

Capítulo 2. Economía, política y seguridad social. México (1980-2000)

METAMORFOSIS DEL DISCURSO TEÓRICO DE LA ECONOMÍA

La importancia del discurso teórico en economía no resulta importante en sí mismo sino en relación a cómo se expresa en la política económica y su efecto en el desempeño de la economía real. La relación interna entre discurso teórico y realidad económica ha sido abordada de diversas formas y autores; se trata de una relación que puede ser discutible en sus efectos, formas, mecanismos, etc., pero no se negaría su relevancia. En el caso de México, como de América Latina (AL), las élites gubernamentales esgrimieron, adoptaron e instrumentaron conceptos aparentemente científicos para privilegiar una orientación económica, mediante la política económica, propuestas teóricas impulsadas por el poder e intereses económicos de los grupos hegemónicos. Habría que decir que varias orientaciones provenían de las instituciones multinacionales, fundamentalmente financieras.

La perspectiva que ha adquirido la ciencia económica tiene una tendencia histórica en el siglo XX, que guarda estrecha relación con la horizonte científico del siglo. Desde mediados de los años treinta de ese siglo, las ciencias sociales han sido orientadas hacia la especialización hasta llegar a constituirse en una fragmentación que impide ver la realidad de manera integral y profunda. El proceso de constitución “científica” ha hegemonizado una perspectiva pulverizada de las ciencias; no sólo en su interrelación entre ellas, sino al interior de cada una, hecho que se ha impuesto en la relación interna entre economía y política. Así, la economía se fue erigiendo como una ciencia exacta autocentrada en su propia científicidad, cada vez más ajena al horizonte político y social de la economía real. En los últimos treinta años del siglo XX, esa fragmentación ha consolidado y hegemonizado la visión del mercado como único elemento estructurador de la reproducción económica, imponiendo un perfil de ciencia pura en sí misma, teniendo como sostén la estrategia de la formalización matemática y econométrica, proyectando así a la disciplina económica al estatus de discurso teórico instrumental “perfeccionado”. Ello en sí mismo no representa una limitación, y hasta quizá podría tener algunas ventajas. La dificultad radica en que la ciencia económica, al haber sido impuesta

como verdad en sí misma, amplió el vacío entre ella y la realidad. Dicho vacío se fue profundizando, como resultado de que la reflexión estaba cada vez más distante de las condiciones sociales, políticas y culturales, imprescindibles para abordar los problemas de la economía real. Esta perspectiva teórica se alejaba cada vez más de las condiciones políticas y sociales que definen al proceso económico. En los primeros diez años del siglo XXI se ha insinuado sobre algunas de esas limitaciones, pero la “verdad” impuesta por los intereses de la economía financiarizada, en boca del mainstream, ha impedido abordarlas de manera amplia y profunda, consistentemente.

La promoción e imposición de esa limitada perspectiva teórica y práctica de la economía, ha tendido a marginar propuestas de profundización teórica que intenten problematizar el amplio y complejo mundo de lo social y político, más allá de su aspecto técnico y cuantitativo. Perspectivas que incluyan elementos que inciden en la evolución del ingreso y su relación con el mercado interno o de las condiciones de la seguridad social (SS), o bien de la economía en su conjunto; o bien profundizar en las relaciones, por ejemplo, entre empleo en cuanto a calidad y cantidad o nivel de masa salarial respecto a las necesidades sociales e históricas de los trabajadores, o bien, su relación con el mercado local específico de bienes y servicios. Y claro, mucho menos aspectos de orden filosófico, cultural y/o sociológico que la economía supone. O de otros elementos no menos importantes como lo son los mecanismos de inserción en el mundo del trabajo que eviten la profundización de la desarticulación social, económica y política resultado de la reestructuración tecnológica, la relocalización productiva y/o la inversión a nivel global; o bien, las implicaciones de la tendencia a la ampliación de la brecha social, o entre y al interior de los beneficios y salarios, cuya tendencia ha sido la aceleración de la brecha entre ellos y al interior de cada uno; evidencia la concentración del capital, la riqueza y el ingreso, en el mundo entero y por supuesto en AL y México. Igualmente se ha abandonado la tarea de profundizar la centralidad del trabajo en la producción de la riqueza material e intangible en el contexto del cambio tecnológico expresado en el avance de la informática y su forma de operar a nivel global. Todos temas relevantes en sus aspectos cualitativos como cuantitativos.

El campo de la reflexión ha privilegiado una orientación y ha marginado otra, pero hay que advertir que no ha sido el discurso teórico el que ha llevado a la economía a la situación actual, sino es el resultado “normal” del proceso económico capitalista conducido por los intereses de los poderosos grupos económicos, sociales y políticos, proceso acelerado en el contexto de la fase del capitalismo financiarizado. Pero sin duda, el discurso hegemónico de los últimos treinta años en la ciencia económica, el mainstream, al priorizar temáticas, objetivos, métodos, análisis y estrategias, básicamente adecuadas a los intereses del poder económico, ha ejercido un poder político que se ha expresado materialmente en la imposición de sus paradigmas teóricos sobre lo que debe ser el papel del Estado en la economía y las políticas públicas. Promoviendo estrategias teóricas que benefician de manera exclusiva a selectos grupos económicos de la mundialización financiarizada, mostrando así, no sólo sus preferencias “científicas” y estrategias teóricas para encarar los retos de las mutaciones del capitalismo y su conflictividad social y política, sino convirtiéndose en soporte teórico-político que impone una hegemonía discursiva y en ese sentido política. En esa perspectiva, se han transformado los diversos aspectos, mecanismos y dispositivos de la disciplina económica y de la política económica hegemónica en los últimos cuarenta años, que se expresan en la reducción de la presencia e intereses, de forma radical, de los temas de la política social como de su acción en un sentido amplio. Contribuyendo de esa manera al sometimiento de la política social a la real politik del horizonte de la economía de mercado. Argumentando que la economía, para su buen funcionamiento, debe relegar el papel Estado y sus gobiernos, y dejar de incidir en el campo económico, así como en ámbitos y aspectos de la política social, ya que ello pervierte y/o desnaturaliza la buena marcha de la economía, al politizarla, y por ello hace impotentes las estrategias económicas como sus acciones. Mediante este discurso se han evadido y saboteado temas centrales de la economía real en su conjunto. Aspectos centrales como el medio ambiente, la ética financiera, la educación, la salud, etc., y han quedado fuera de la agenda de interés y reflexión del mainstream económico, o sólo retomados marginalmente en beneficio del núcleo central de su discurso. En esta perspectiva

resulta de todo punto de vista importante, recordar las observaciones, respecto a la urgencia de reintroducir y problematizar la relación entre economía y política en el proceso de argumentación teórica; reflexiones integrales, retomando perspectivas de la economía política y crítica, porque de lo contrario, la reflexión resultará insuficiente y muchas veces estéril y equívoca (Galbraith, 1987). Esta orientación aterriza en la problematización de la relación mercado-Estado. Éste último ha sido dominado, lo que permite que los intereses hegemónicos de los grupos políticos y económicos sean quienes dictan las políticas de Estado, mediante la tecnocracia gubernamental. La concentración generada por el mercado ha debilitado y secuestrado el papel del Estado.

Por otro lado, al evadir la perspectiva de la economía política, la instrumentación práctica de la política económica sin referentes sociales y políticos, y por tanto vacía de contenido social, significa altos costos sociales y políticos, no sólo por propiciar la confrontación e inequidad social, sino por el alto costo que significa revertir el deterioro social impuesto por estrategias autistas,¹⁶ lo que ya supone alto costo financiero, económico, social y político. Costos sociales y políticos que se sumarán al derroche económico de las políticas públicas erradas y de limitados y fragmentados alcances. Asimismo, el mainstream al asumir el discurso como referente en sí mismo frente a la realidad, escamotea a ésta última y la hace desaparecer. Sucede lo mismo que con los *mass media*: al autoreferirse frente a la realidad, “la realidad ha sido asesinada”, y en esas condiciones “el crimen es casi perfecto porque no se logra encontrar evidencias, menos aún al propio cuerpo” (Baudrillard, 1996:38). Sucede algo semejante con el discurso teórico en economía respecto al mundo de la economía real y del trabajo, como de los efectos nocivos generados en los últimos treinta años. Evade la realidad, al ocultar lo social y lo político, pero estos aspectos emergen bajo la forma de conflictos reales a todos niveles. Entre los que se encuentran está el que se establece entre el discurso teórico “autista” y las dificultades y tropiezos en la marcha de la economía. En este nivel, el tiempo y espacio entre teoría y realidad aparecen absolutamente disociados, y aún así, se asume como el mejor de los mundos posibles.

¹⁶ Los argumentos de esta orientación se pueden encontrar en la página:
<http://www.paecon.net/PAERreview/>

La reorientación de la disciplina económica fue impulsada por los intereses materiales y políticos, así como por la mutación de diversos ámbitos, desde los culturales (Judt, 2010) hasta los económicos en particular (Guttmann, 2009). Como lo ha sido la profundización de la competencia a escala mundial y la hegemonía de un cada vez más reducido grupo de corporaciones, que impusieron en conjunto la cultura de la estabilización antinflacionaria y pago de la deuda en AL, estrategia liderada por el sistema financiero, sometiendo todo el proceso económico a los intereses de una reducida élite. En este proceso se debe tener en cuenta la ola autoritaria impulsada por los organismos financieros internacionales y sus elaboraciones “teóricas” como “recomendaciones” impuestas a los gobiernos, mediante el chantaje y amenaza que suponía la deuda como los préstamos para pagarla, así como el pánico provocado por las amenazas ante un posible incumplimiento. Como ya se menciono, este proceso también incidió en la rearticulación de la relación entre economía y política, al punto de eclipsar de ésta última, su relación con las políticas públicas, lo que resultó más o menos de fácil gestión en el contexto de devastación política, económica, laboral y social.

IMPOSICIÓN POLÍTICA BAJO LA FORMA DE MODELO ECONÓMICO

La metamorfosis de la disciplina económica sin ser reflejo fiel de los cambios de la economía real, responde a ellos de manera mediada, y en esa perspectiva los impulsa dinámicamente. El caso de la reorientación de la política económica en AL tiene como contexto la regeneración del principio autoritario y la disciplina política, social y económica; lo que se expresó en el retorno a la estrategia conservadora en lo político y social, y liberal en lo económico. Así, a fines de los años setenta e inicio de los ochenta, fue impulsada la reorientación del paradigma económico llamado neoliberal, ante la crisis del florecimiento contracultural, la economía keynesiana e inicio del proceso de desmantelamiento del Estado del Bienestar (Hobsbawm, 2000). En ese contexto se impulsó en AL el llamado ajuste estructural, la "cultura de la estabilidad", mediante la diseño y concertación de programas de austeridad impuestos por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los proyectos de altos ejecutivos del Gobierno de Estados Unidos (US) como de los intereses económicos de sus élites, las agencias

económicas, el Comité de la Reserva Federal (Fed) (Lichtensztein, 2010). Lo que beneficiaba a un puñado de corporaciones multinacionales y un reducido, pero poderoso grupo de empresarios nacionales. Proyecto impulsado tiempo atrás por la potencia de la brutalidad desde 1973 en AL, y en los países centrales, desde la llegada del gobierno conservador a Gran Bretaña en 1979 y a US en 1981. Perspectiva que será fortalecida por el proyecto llamado "Agenda de Washington" o "Convergencia de Washington", y más tarde, "Consenso de Washington" (CW) que se constituyó en el programa de diez referentes de política económica en los años noventa, y que resume la agenda neoliberal para los países de AL. Estrategia hegemónica impuesta a partir de la crisis de la deuda desatada en 1982. Como se definiría y resumiría irónicamente, "...la virtud victoriana en política económica: mercados libres y moneda sólida" (Krugman, 1999), lo que significaba un retroceso. Orientación que implica una total hegemonía de la orientación económica de "los mercados", donde la realidad de lo político quedaba expulsada de manera artificial. Esta visión de la economía resultaba paradójica, ya que tanto su discurso teórico como aplicaciones partían de un objetivo político: la exclusión de las fuerzas políticas, sociales y culturales del ámbito de la economía, del mercado, gracias a la máxima represión y exclusión, que no necesariamente supone violencia física, aunque tampoco la excluye; sino mediante el uso de métodos sutiles y más efectivos, como el control y manipulación "científica" de la economía. En este horizonte se advierte la presencia de la relación, aunque sea de forma negativa, entre política y economía; donde dicha relación no es evidente, inmediata y directa, incluso se puede presentar de manera contradictoria y excluyente, sobre todo porque en la perspectiva dominante, aparentemente no existen vínculos sistemáticos entre política y economía, sin embargo, los vínculos están presentes, es preciso ponerlos a descubierto (Hirschman, 1994).

El punto de partida teórico del CW fue que el déficit fiscal y la deuda constituyeron la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos que concluyeron en procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos y fuga de capitales. Por lo que era imprescindible suprimir dicho círculo vicioso mediante la disciplina del gasto gubernamental, lo que teóricamente controlaría la inflación, y por otro lado, impulsaba un

mercado externo con acento en las exportaciones. Suprimiendo de manera progresiva pero radical al Estado como agente regulador y promotor de la economía. A partir de este principio, la política quedaba aparentemente extirpada de la economía, y en ese contexto se diseñará la política económica impuesta desde el inicio de los años ochenta en varios países de AL. Política acompañada de elementos instrumentales, como la autonomía de los bancos centrales, el caso del Banco de México (Banxico) a partir de 1993 (Cabrera, 2007) y con ello privilegiar políticas monetarias adecuadas a los objetivos del modelo impuesto; acompañadas de otras orientaciones como aumento de impuestos a la población, o bien, la reducción del gasto en áreas estratégicas de promoción económica, o bien, reducciones sistemáticas en el gasto social. Una serie de reformas que consolidarían las llamadas reformas de primera generación de los años ochenta (Furtado, 1998).

Esta estrategia privilegiaba programas que imponían el equilibrio de la balanza de pagos, acompañado de una política de expansión de las exportaciones y la inversión extranjera. Lo que promovía una mayor dependencia del exterior, sacrificando el mercado interno, salarios, empleo y consumo. Además, se dijo, que la presencia de la inversión extranjera en el ámbito de la producción material proveería de bienes a precios competitivos e impulsaría la industria y el desarrollo nacional a mediano y largo plazo. Aunque la inversión extranjera creció, sólo se dirigió a actividades económicas clave de altos beneficios, como ha sido el sector financiero y exportador, que finalmente no contribuyen al desarrollo nacional (Ocampo y Martín, 2003).

Este proceso era expresión de la aceleración de la mundialización económica que concatenaba nuevamente de manera selectiva la producción nacional de diversos países con el mercado mundial. Ello permitió hacer coincidir las necesidades de la reestructuración del capitalismo mundial con los intereses de los grupos económicos hegemónicos internos y externos, lo global con lo local; los elementos del discurso teórico neoliberal con la orientación de la economía real, así como los intereses del sector financiero con la imposición de una política económica y monetaria local supeditada (Economist Intelligence Unit, 2009); en una palabra el control político de la

acumulación de capital. Estrategia integral contra la reducción de las expectativas de ganancias por la acción de la competencia redoblada entre los diferentes agentes de la economía mundial (Guttmann, 2009). Aspectos que ponían al descubierto la presencia del discurso e interés político detrás de las propuestas económicas. Así, los objetivos de ampliar la planta productiva y reconvertir industrialmente el país no se cumplieron. Pero lo peor aún fue que la estrategia instrumentada, al fracasar como alternativa en el mediano y largo plazo, terminó por bloquear, hasta destruir el esfuerzo exportador, para finalmente acelerar los desequilibrios que redoblaron la dependencia y el deterioro de la economía, agudizando la pauperización y la pobreza (Boltvinik y Hernández, 1999).

Ello permite confirmar que la imposición del modelo económico denominado neoliberalismo, con un fuerte acento en la mundialización y hegemonía casi total del capitalismo financiarizado en ciernes, en realidad imponía una estrategia política bien definida: Excluir al Estado de la economía y con ello liberalizar de manera amplia la economía, y además impulsar el proyecto del desmantelamiento del Estado del Bienestar, para que sus segmentos que pudieran obtener altos beneficios, fueran tomados por la iniciativa privada, al tiempo que se reducían los costos laborales. El “mercado” lograba someter al Estado y éste sometía y disciplinaba a la sociedad.

El argumento circular de que el funcionamiento óptimo de la economía es gracias al mecanismos de las libres fuerzas del mercado y el desmantelamiento de la economía pública, impulsó una política social definida por los mecanismos del “mercado”, y por tanto con una tendencia consistente a privatizar varios segmentos de la SS (Akin, 1987). No se trataba básicamente de acciones de vender los activos de la SS al sector privado, como había sucedido en los ochenta con las empresas paraestatales convencionales, aunque tampoco se eliminó, sino que se optó por el estrangulamiento presupuestal, al punto que el gasto social fuera menor respecto a las necesidades sociales, y así, varios ámbitos y prestaciones de la SS se encontrarían a tal punto desfinanciadas y deterioradas, que la inversión privada pudiera aparecer como el mecanismo capaz de satisfacer tales demandas. Los consorcios

multinacionales fueron fundamentalmente los beneficiados de esos espacios económicos. Esta orientación instrumentó una política encubierta bajo un supuesta necesidad y racionalidad económica.

Este proceso fue imponiendo una orientación “invisible” de la política económica en general y social en particular. Lo que llevó a que tales instrumentos del gobierno dejarán de ser eficientes para combatir el deterioro social e incluso político, y por supuesto, ajenos e imposibilitados a promover crecimiento económico y desarrollo social. Este proceso sincrónico ha sido impulsado por los intereses de las élites, y permite vislumbrar la interrelación entre política económica y políticas sociales en los últimos treinta años en México y otros países de AL, y hoy, en varios países de la Unión Europea (UE). Ese proceso ha impedido al mismo tiempo crear mecanismos contra el deterioro de las condiciones de vida de la población en general, y por el contrario, ha contribuido a profundizar los efectos nocivos, en buena medida explicados por la contracción salarial y/o deterioro de las condiciones laborales, así como las transformaciones sociales, demográficas, etc. Mediante este procedimiento se privilegió políticamente un horizonte de política económica en beneficio exclusivo del capital, fundamentalmente extranjero y financiero.

Una expresión de ese proceso se encuentra en la imposición de la metamorfosis de la SS y los servicios de salud (ss), mecanismos que fueron diseñados para combatir los efectos nocivos en la sociedad moderna y la economía capitalista, así como para combatir los efectos nocivos de la concentración del ingreso y la riqueza, a los cuales se les obligo a renunciar a estos principios y objetivos. Lo paradójico es que estas nuevas condiciones han ampliado la brecha de la distribución del ingreso, mientras la SS se contraía. Circunstancias que reblandecieron la acción combativa, el discurso crítico y las estructuras de reivindicación social y política; además disciplinó las alternativas económicas, sociales y políticas, y permitió, ya en los años noventa con toda la fuerza, la total imposición de un proyecto económico, político y social. Lo que evidencia que el principio economicista de la política económica impulsaba un cambio radical del proyecto político.

Evidencia que tanto el discurso económico como la acción gubernamental pretendían negar.

MÉXICO, 1980-2000

CONTEXTO ECONÓMICO-POLÍTICO

En México la política económica para relanzar la economía, desde principios de los años ochenta, se concentró en los pactos económicos, que permitían transferir los costos de la recomposición de la valorización del capital a los trabajadores a todos los niveles y actividades económicas. La participación de los salarios con respecto al PIB pasó de 1979 de 36% a 26% hacia finales de la década de los ochenta, en un contexto de deterioro de la economía y el acelerado proceso inflacionario, de manera especial en los productos de consumo generalizado, como por una política monetaria de estabilización y austeridad. El mecanismo privilegiado para el deterioro del salario fue la serie de programas llamados “pactos económicos”; se argumentó que su objetivo era controlar la inflación, aunque su funcionalidad se centraba en reducir salarios y costos laborales, con el objetivo de hacer más competitiva la economía mexicana en el mercado mundial, y de manera particular con US. El primer pacto institucionalizado se suscribió en 1987, aunque desde 1982 inició dicha estrategia.

El neoliberalismo impuesto en México en el contexto de la globalización y regionalización económica, se caracterizó por una cada vez mayor reducción de los salarios y acelerada flexibilización laboral generalizada. Si bien estas características siempre han estado presentes en el mundo del trabajo en México, existían segmentos donde se garantizaban condiciones de cierta estabilidad, las cuales empezaron a ser arrasadas, imponiéndose de manera violenta las características hegemónicas. Ante la total inexistencia de negociación de los sindicatos como de la burocracia política, que si bien habían mantenido en el pasado ciertos principios mínimos de “defensa” de los trabajadores, ahora desaparecían por completo. Se intentaba imponer de manera general la desregulación laboral por la vía de los hechos, que finalmente se fue logrando. Lo que aceleró el círculo vicioso de desregulación laboral e incrementó del trabajo informal y precario. Esta situación explica también la profundización de los desequilibrios

estructurales del mundo de trabajo en México, los cuales se acentuarán en todas las actividades económicas, pero de manera particular en aquellas ramas y sectores tradicionales, mientras que en las ramas “modernas”, de tecnología de punta, emergía el trabajo polivalente que sustituía cada vez más al obrero especializado, y en esa misma medida, en los hechos, se estaba ante la presencia de la desregulación laboral. Tanto en un ámbito como en otro se impulsarán de manera radical cambios en las condiciones de contratación de acuerdo a las leyes laborales vigentes, generalmente violándose en los hechos. Lo que permitió que el mercado laboral formal tuviera cada vez mayor semejanza al informal, lo que redundaba en mayor precariedad laboral y redoblada contracción salarial. La informalidad creció durante los años ochenta al punto que ya en 1987 ya alcanzaba el 39%, y para 1995 llegó al 44.5% (OCDE, 1997: 83), aunque para otros autores es aún mayor. El modelo económico que se imponía descansaba sobre el principio de la desvalorización de la fuerza de trabajo en todos los ámbitos y bajo todas las circunstancias.

La reestructuración del capitalismo a nivel mundial impuso de inmediato a México una serie de obligaciones. De inicio se impuso la estrategia del proceso de privatización de bienes públicos, que inició en 1982, cuando existían 1155 empresas públicas, que pasaron a 941 en 1985, y 412 en 1988 (Rogozinski, 1993). En 1993 ya sólo se contaba con 213 (Manrique I., Martínez, R. y Bautista, J., 1996). El proceso estuvo acompañado de la apertura comercial y financiera, que produjo, en un contexto de debilidad productiva y limitaciones financieras de las empresas privadas y públicas, un rápido proceso de quiebras, fusiones y/o adquisiciones por parte del capital extranjero, al tiempo que se fue definiendo un proceso de desindustrialización selectiva, proceso liderado desde 1989 por la clara imposición de la orientación del CW.

Al acelerarse ese proceso la economía nacional se transnacionalizó de manera generalizada y profunda (Correa, 2001; Vidal, 2000; Vidal, 2003), rearticulando el neoliberalismo regional a la globalización económica (Vidal, 2001; Manrique, 2001) y financiera (Correa, 2007). Permitiendo reconstruir espacios y mecanismos para reestructurar la mundialización de los circuitos del capital, y distribuyendo de manera

desigual el costo del efímero auge exportador de México. La reinserción de la economía mexicana al mercado mundial reestructurado se aceleró,¹⁷ gracias al importante paso que significó la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en 1986. Desde donde se delineó e impulsó institucionalmente la estrategia de liberalización económica casi integral, concebida y proyectada por los intereses económicos hegemónicos y con la anuencia y promoción del gobierno mexicano. El patrón exportador-importador se impuso por la vía de los hechos, de acuerdo a las ventajas competitivas que suponían salarios bajos, materias primas y recursos energéticos con altos subsidios, una estratégica posición geoeconómica, y, por otro lado, desregulación laboral y mínima SS. Y la apertura y profundización en algunos sectores económicos de la inversión privada.

La reorganización económica regional y mundial basada en una reestructuración de la división internacional del trabajo, daba a un selecto grupo de países y corporaciones multinacionales concentradas, las actividades financieras, de investigación, desarrollo científico y nuevas tecnologías. Mientras que por otro lado, a un amplio grupo de países se les imponía la producción de bienes industriales y materias primas baratas, ampliando y profundizando con ello sus niveles de dependencia, desequilibrio y deterioro social, político y ambiental. Mediante lo cual el paradigma del pago de la deuda se instrumentaba a la vez que se fortalecía el sistema financiero.

Entre 1982 y 1988, primera fase del ajuste estructural, la creación de empleos se redujo en casi la mitad (Nafinsa, 1988), con el agravante de que las empresas públicas que se fueron desincorporando y privatizando, pasaban ahora, básicamente, a manos del capital extranjero. Se modificaba legalmente la propiedad pero el volumen de inversión permanecía casi inalterado. Proceso que permitía la transformación, ruptura y violación de las condiciones de contratación anterior, que entre otros aspectos presuponía la cobertura mínima de la SS. Además, la presencia de la industria de exportación que se concentró en la maquila, el sector más dinámico en demanda de trabajo,

¹⁷ Hay que decir que siempre ha estado presente y subordinada, como lo afirma la Teoría de la Dependencia, Estructuralista, etc.

y que en los hechos sólo contrató bajo el principio de mayor flexibilización laboral, bajos salarios, condiciones de trabajo precarias, sin contrato legal, con mínima cobertura, que, en la práctica, era inexistente. Uno de los resultados que no se hicieron esperar fue la aceleración de las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. En la maquila se empezaron a manifestar una serie de síndromes como el de los “niveles altos de depresión y bajo sentido de control sobre la propia vida en el grupo de mujeres maquiladoras, los resultados indican que las obreras particularmente de la industria electrónica sufren menos impedimentos funcionales y nerviosismo que las trabajadoras del sector servicios. A su vez, se detectó un mayor riesgo de dar a luz a niños con bajo peso al nacer, en las obreras maquiladoras.” (Jasis y Guendelman, 1993). Si bien los procesos de trabajo deterioraban las condiciones de reproducción, la política social limitada o simplemente inexistente, al no contener el deterioro, las condiciones de vida se agudizaban, contexto que impedirá su recuperación cuantitativa como cualitativa. Por ello “La situación socioeconómica resultó (el) mejor predictor del estado de salud percibido, que el propio tipo de trabajo. Las mujeres que hablaron de la falta de dinero para satisfacer sus necesidades básicas, tendieron a manifestar también problemas de salud en la realización de sus tareas normales.” (Jasis y Guendelman, 2000). Enfermedades profesionales no se atendieron ni mucho menos se les dio seguimiento.

La estrategia exportadora implicó una recuperación débil y errática para la economía en su conjunto, pero de amplios beneficios para los intereses de las grandes corporaciones exportadoras e importadoras. Se privilegió, por un lado, rezagar el salario respecto a la inflación, imponiéndole al mundo del trabajo el saneamiento y auge de la economía; restringiendo al máximo el consumo y con ello reduciendo a su mínima expresión el mercado interno. Por el otro lado, se aplicó la restricción y contracción del gasto gubernamental en los diversos campos de la economía, la seguridad social, salud, educación, etc., ámbitos importantes de reproducción de la fuerza de trabajo; acciones que permitían “virtuosamente” la promoción de la economía de exportación. Este periodo se caracterizó por la aceleración de la concentración de la riqueza, que no era más que el reverso del proceso

de empobrecimiento generalizado: La generación de empresarios con recursos económicos de gran magnitud, por un lado, y por el otro, el crecimiento de la pobreza; expresión inequívoca del mismo proceso. Se trató de un modelo económico que rápidamente llevó a la descomposición productiva, y por extensión a la laboral y salarial, y viceversa.

La contracción del mercado interno de manera brutal en los años ochenta y el frágil éxito de la estrategia exportadora, cerraba el primer ciclo de fracasos de la estrategia impulsada. A pesar de este negativo resultado, desde los ámbitos del poder ya se reforzaba la aceleración y profundización de las llamadas reformas de primera generación. Lo que propiciaría, como se verá más adelante, agudizar efectos perversos en el ámbito social y político. La primera ola de reformas permitió construir un horizonte de mayor control y disciplinamiento social, que ayudaría al relanzamiento de proyectos en la misma dirección para los venideros años noventa; proyectos de reformas que se prolongarán, con sus adecuaciones, hasta el día de hoy.

El crecimiento económico centrado en la mundialización selectiva y dominado cada vez más por la economía financiarizada, con todas las desventajas, se constituyó en el único objetivo por decisión política e instrumentado por la política económica. Esa estrategia económica fue insuficiente y anacrónica para el sistema en su conjunto en el mediano y largo plazo. La contracción de la valorización del capital en el campo de la generación de riqueza real y material se dejó sentir, y evidenció rápidamente las limitaciones extremas del modelo económico impuesto. Al concentrarse sólo en la economía de exportación, el proyecto presentaba cada vez más dificultades, ya fuera porque el acceso al mercado mundial era cada vez más competido, o bien, porque para mantenerse en ese mercado se imponían redoblados esfuerzos. La emergencia de competidores con mejores condiciones, basadas en el control casi absoluto de la fuerza de trabajo, como lo son los países asiáticos, los de reciente incorporación como de una presencia más añeja, como el caso de China, etc. Y por otro lado, al convertirse la reducción salarial y sus costes en mecanismos para enfrentar la

competencia, se llevaba al sistema económico y político a un callejón sin salida (Álvarez, 2002).

Las debilidades que mostraba la economía real ponía al descubierto también, la debilidad de la ciencia económica hegemónica. A ello hay que agregar que tal fracaso del modelo económico se expresaba también en la contracción recaudatoria en todos los niveles; tanto de impuestos directos como indirectos; lo que se resumía en menos recursos para las políticas públicas en general y sociales en particular, ya fuera para población abierta o derechohabientes de la SS.

La devastación económica y fuerte contracción de las condiciones salariales y laborales acentuaron los efectos negativos, expresándose en uno de los espacios, para este momento de alto grado de conflictividad: la concentración del ingreso. Esta característica siendo una constante estructural, al redoblar, acentuaba efectos de gran virulencia en la economía, y sobre todo en las condiciones de vida de la sociedad. Pero la peculiaridad de este momento es que dicha concentración se presentaba en circunstancias aún más adversas: la restricción al máximo de las prestaciones sociales, resultado de la reorientación de la política social, lo que tendrá mayor incidencia entre otros aspectos, como el de los servicios de salud.

La dinámica llevó a que el empleo informal se convirtiera en una realidad casi generalizada. Se trató de un proceso, a la mexicana, que desarticulaba de manera radical la perspectiva institucional laboral del gobierno forjada desde los años cuarenta (Jessop, 1999). Durante y después los años ochenta esa transformación laboral avanzó sin pausa ante la mirada silenciosa del gobierno. Se caracterizó por la disminución cualitativa y cuantitativa de las prestaciones de la SS y de los servicios de salud (ss) en general, con la tendencia a la reducción salarial, acompañada de una ampliación de la brecha salarial. En el caso de los trabajadores de actividades económicas tradicionales, sus condiciones laborales se deterioraron aún más. Estas nuevas condiciones que se impuso al trabajo fue el horizonte para definir el contenido de la llamada reforma laboral, la cual formaba parte de las llamadas reformas estructurales. Carlos Ma. Abascal Carranza, como

presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) impulsó dicho proyecto desde 1992, poco más tarde insistiría ya como titular de la Secretaría del Trabajo, como de la Secretaría de Gobernación en la administración de V. Fox. Si bien apenas hasta el 2013 se ha impuesto legalmente, en los hechos la imposibilidad de incrementar el nivel de empleo, mejorar las condiciones de trabajo, reorientar la actitud entreguista del gobierno y elevar el salario, dicha reforma se ha impuesto por la vía de los hechos. Sin embargo, en realidad la contratación sin prestaciones ha sido una práctica generalizada, es decir, violación masiva de la ley en vigor. Un aspecto que resulta desde cualquier lado reprobable, es la orientación de políticas institucionales abiertamente contra el mundo del trabajo, que el gobierno ha impulsado, lo que ha dado la definición de la orientación de los gobiernos en turno.

Si los sindicatos en México en el pasado habían servido de mecanismos al servicio del corporativismo a favor del empresariado, ahora resultaban una cortina transparente en el contexto de la estrategia impuesta bajo las condiciones de la mundialización (De la Garza, 1997). Esta situación se agudizó hasta el punto en que se incrementó el sector de los trabajadores informales sin retribución, como de las, eufemísticamente, llamadas microempresas: los “changarros”. En especial en el sector comercio y servicios, aunque su presencia en el sector “industrial” habían ido creciendo en todas las empresas, cual fuere su tamaño, pero de manera importante en las microempresas, que son cerca del 90% en México.

Así la flexibilización del trabajo se impuso en el contexto de la contracción económica y su mecanismo, el cual siempre supone la posibilidad de perder el empleo y/o sufrir una reducción de salario. Este proceso ha sido sistemático, iniciado desde principios de los ochenta, que ya entre 1982-1988 se había reducido el salario en cerca del 50% (Lustig, 1993:118), para acentuarse en el periodo presidencial siguiente, que tan sólo entre 1990 y 1994 se contrajo en casi 15%. Deterioro profundizado durante el siguiente periodo, entre otras razones por la severa crisis de 1995, cayendo cerca de 14% el poder adquisitivo. Situación agravada porque la creación de nuevas plazas de trabajo no

llegó ni al 15% de las necesarias, además, la mayoría fueron eventuales y/o de tiempo parcial. Circunstancias suficientes para acentuarse el cuadro de empobrecimiento de amplios segmentos de la sociedad, hasta ser una enorme mayoría.

Por otro lado, las nuevas reducciones al salario acentuaban el estancamiento del número de cotizantes y volumen de cotizaciones, con lo que se reducía aún más el mecanismo de financiamiento de la SS. Estos impactos negativos sobre el mundo del trabajo llevarían a la pobreza a cerca de 20 millones de la población ya en 1988, pero que llegaría a más de 70% de la población hacia 1996 (Boltvinik y Hernández, 1999).

En este contexto se ha seguido impulsando la mundialización, imponiendo fuertes restricciones a la intervención del Estado en la economía, la política y demás ámbitos, que incluyen el gasto en la promoción y desarrollo económico, gasto social, etc. Y si por el contrario, se han destinado recursos para promover las actividades privadas y algunas públicas que coinciden con la estrategia económica promovida, constituyendo un desmantelamiento del Estado del Bienestar por el bienestar del sector privado, política impuesta por la vía de los hechos. En esta perspectiva la SS “mexicana” como sus instituciones, muy poco podían contribuir para contener los efectos perversos de la economía. Ahora la SS carecía de proyectos, mecanismos, recursos, y sobre todo voluntad política, para emprender acciones generales o específicas para contener tal devastación.

La orientación protokeynesiana de la economía y la protección social que se había desarrollado en México quedaba estrangulada financiera, económica y políticamente. Los recursos de la SS que incluyen desde la educación hasta la salud, pasando por los servicios generales, el desarrollo científico e innovación tecnológica, todos se estancaron, cuando no se redujeron relativamente. Acciones gubernamentales totalmente contraindicadas, como hoy sucede en varios países llamados desarrollados, justo cuando en estas condiciones se deben desplegar mecanismos que contengan dichos deterioros, porque de lo contrario, la descomposición se desborda. En el contexto de la pérdida del poder

adquisitivo y el empleo, hasta la ampliación de las necesidades de salud por el incremento de las enfermedades modernas y tradicionales, a lo que se suman aspectos contingentes como la transición demográfica, con la irrupción masiva de jóvenes, etc., ante todo ello resulta imprescindible una política social con estrategia y proyecto decidido y sólido. En los pasados treinta años (1980-2010), si se hubiera seguido una estrategia de protección y promoción social, ya se hubieran dado los primeros pasos sólidos para mejorar las condiciones y enfrentar los desafíos con menos desventajas; promoción de proyectos y aspiraciones más cercanas a las necesidades del país.

Así pues, la reforma económica impuesta que subsanaría las dificultades a las que se enfrentaba la economía, la sociedad y la SS desde la década de los setenta, y que generaría mejoras sustanciales a la SS en su conjunto, resultó altamente nociva en todos esos ámbitos. Resultado que revelaba también la escasa utilidad del discurso económico esgrimido, y más bien ponía al descubierto el objetivo trazado al imponer el proyecto de transformación radical: el desmantelamiento del Estado del Bienestar y la liberalización económica. Que limitaba la intervención del Estado en la mayoría de sus funciones obligatorias contraídas desde la revolución de 1910 y reiteradas y ampliadas desde mediados del siglo XX. Ahora se promovía una funcionalidad al servicio exclusivo de los poderosos intereses del sistema económico.

Al inicio de los años noventa, la primera oleada de reformas casi se había agotado bajo la supervisión y premura de organismos internacionales, intereses de las grandes corporaciones y la disciplina impuesta por los gobiernos. Esta primera fase, la venta de los activos más importantes de la nación, se llevo a cabo bajo un amplio horizonte de falta de transparencia, bajo el imperio de la opacidad hasta la corrupción, sobre todo en lo que se refiere a los bienes productivos como de distribución de la nación. Proceso que se llevó acabo relativamente sin oposición en el contexto de la sociedad disciplinada y controlada, con una política social en proceso de contracción y una SS en quiebra.

Se había logrado avanzar en el objetivo central del modelo político, restringir hasta suprimir la participación social y política en el ámbito de la economía, bajo el argumento de que era lo mejor y en todo caso lo único viable, por tanto, no era un tema a discutir y menos a negociar, se trataba de una imposición técnica de un modelo, no estrictamente económico, sino de ordenamiento político y social. La misma orientación debía imponerse en el campo de la SS, sobre todo en aquellos ámbitos que pudieran significar rápida y alta rentabilidad como los servicios a la sociedad, la educación, los ss, las pensiones, etc. Estos últimos tres garantizaban la posibilidad de que sus recursos presentes a ese momento y futuros, podrían ser transferibles al sector privado, o por lo menos ciertos fondos financieros de estos rubros podían ir a dicho sector. Por ejemplo, en cuanto a los ss, de acuerdo al fondo individual de cada trabajador podría ser atendido en concordancia al pago de cada uno de ellos, pero lo más importante era el monto y velocidad de las utilidades en estos segmentos, donde se concentrarían parte del interés de las reformas de segunda generación.

Más tarde se impondría uno de los acuerdos comerciales más desventajosos, con total opacidad para la sociedad mexicana: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre US, Canadá y México, que desde su inicio, 1994, ha impuesto una transferencia constante de recursos de México a US fundamentalmente. Estos convenios comerciales no sólo tuvieron mínimo beneficio para México, sino que se constituyeron en el mecanismo de una total subordinación económica y financiera.¹⁸

IMPACTO EN EL SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO

La obligatoriedad de la protección social en México está consignada en la Constitución Política de 1917, la cual se hizo efectiva hasta mediados

¹⁸ Argumento basado en: Ballamy, J., y Magdoff F., (2009), *La gran crisis financiera. Causas y Consecuencias*, México. FCE. Correa, E., Girón, A. (coord.) (2006) *Reforma financiera en América Latina*, Col. Edición y distribución cooperativa, Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina. Guillén, A., (2010), “La crisis global y la recesión mundial”, en J. Boltvinik (Coord.) *Para comprender la crisis capitalista actual. México*. Fundación Heberto Castillo. Huerta, A. (2001), *La política macroeconómica de la globalización*, México, UACH- Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la agricultura mundial. Ortiz, E., (2011), “Estancamiento estructural y crisis. La urgencia de un Programa Social para la estabilización”, en Levy N. (Coord.), *Las instituciones financieras y el crecimiento económico en el contexto de la dominación del capital financiero*. México, FE-UNAM-JP.

de los años cuarenta, con el diseño y realización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que institucionalizó la cobertura del trabajo asalariado formal y más tarde a sectores sociales marginados. A esta iniciativa se unirían otras instituciones para dar cobertura a trabajadores fundamentalmente al servicio del Estado, en varias ramas. Esta SS tuvo injerencia en diversos ámbitos de la vida económica y social, e incluso cultural; sus beneficios llegaron a la vivienda, a servicios de sanidad e higiene, esparcimiento, etc. Aunque los servicios de salud (ss) fueron los que tuvieron una presencia más amplia (Ayala; Schaffer, 1991). Una de sus debilidades crónicas de esta institución de SS fue su tendencia a la vulnerabilidad por diversas razones, entre otras, por su fragilidad financiera como por el uso político a que estuvo sometida por las elites burocráticas del Estado, en contubernio con los grupos de poder económico. Esta institución está en un contexto de una economía heterogénea y de graves desequilibrios, poco dinámica, de alta concentración del ingreso y dependiente, elementos que amplían la debilidad e inestabilidad de la SS, asociada a excesos y prepotencia gubernamental en la administración de los bienes públicos.

Los ss en México es función de tres instituciones fundamentalmente; entre sus características destacan el alto nivel de aislamiento entre si y la débil integración vertical, que sólo a partir de 1973, por decisión política, se establecieron algunos vínculos, aunque sin un proyecto integral de fondo. La Secretaria de Salud es institución de mayor tamaño financiada y administrada por el gobierno federal y diversas dependencias en cada uno de los 31 estados de la República y el Distrito Federal (DF), creada entre 1997-1999 a partir de la Ley de Salud para el DF de 1987. Básicamente protege a la población abierta, es decir, marginada de cualquier SS, institución que da cobertura de manera irregular e inestable a más de 50% de la población (Ayala; Schaffer, 1991). Un segundo segmento institucional da cobertura a los trabajadores del sector privado, Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS), que también cubre varios aspectos de la SS, fue creada en 1944. El tercer segmento es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE) que atiende a los trabajadores del Estado, creado en 1960; momento en el cual se vislumbro un proyecto, aunque poco sólido, de ampliar la institución

hasta el punto en que los objetivos del Estado llegaban, en su intención de orientar la economía y dar soporte sólido a la sociedad. Esas tres instituciones han sido y son los pilares de los ss, donde los dos últimos incluyen otras prestaciones propias de la SS. El número de cotizantes del IMSS, es relativamente pequeño, cerca de 13 millones, respecto a la población en edad de trabajar, aunque su cobertura se incrementó a más de 40 millones, situación que por su capacidad instalada le es imposible atender de manera adecuada. A partir de 1973 le fue asignada parte de la cobertura médica, hospitalaria y farmacéutica de población abierta, fundamentalmente rural, a la que se le sumará la urbana marginal y cinturones de pobreza de las ciudades, bajo el programa de Solidaridad Social, proyecto que hacia 1990 se convertiría en IMSS-Solidaridad.

Por otro lado, el ISSSTE tiene un número de cotizantes entre 3.5 a 3.9 millones, y cubre una población cercana a tres veces esa cifra, por los dependientes. Entre ambos institutos quizá se atienda hoy realmente entre 30 y 35% de la población, aunque oficialmente se diga que da cobertura entre 50 y 55%. A estas instituciones se suman el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para las Fuerzas Armadas (ISSSFAM) y el Hospital de Petróleos Mexicanos, que atienden a trabajadores y sus dependientes de la paraestatal de los diversos estados donde realiza operaciones. Tiempo atrás también brindaba atención de ss el Hospital de los Ferrocarriles. Junto a estas instituciones ha existido otro espacio de atención a la salud, el sector privado. Sector que ha pervivido de manera marginal, en buena medida porque su demanda está fuertemente limitada por el bajo poder adquisitivo de la población y la inexistencia de una educación médica y la presencia de la medicina tradicional; en los últimos veinte años, los ss han tenido un crecimiento dinámico. Existe otro sector que sin ser importante, ha tenido una presencia persistente, y que presta servicios asistenciales, bien se le podría considerar privada, aunque es mejor denominarla social, como son las Juntas de Asistencia Privadas del Distrito Federal, casas de asistencia, orfanatorios, albergues, asilos, incluso la pastoral social, la asistencia social en cárceles, etc. En una rápida mirada a los ss se evidencia la inexistencia de articulación alguna, y por tanto nula planeación, organización y evaluación en conjunto y al interior de cada uno de esos segmentos que brindan ss.

Una parte del gasto público se dirige a financiar a la SS y de esa manera contribuye a los ss del IMSS e ISSSTE, así como propiamente al sector salud, que por ley debe atender las necesidades sociales. Este último gasto se define “como la suma de aportaciones que realizan las instituciones de seguridad social como las de las instituciones dedicadas a atender a la población no asegurada. En México este gasto, entre 1980-1991 fue de 3.6%, alcanzando su máximo en 1982, nivel que se fue reduciendo hasta alcanzar en 1987, 2.7%; fue hasta 1995 que se recuperó de manera titubeante para llegar a 4%. Ese proceso errático deterioró su calidad, desde la perspectiva de los usuarios y del sistema.” (Lara; Gómez-Dantés; Urdapilleta; Bravo, 1997). A ello habría que agregar el crecimiento demográfico que, aunque se había desacelerado hasta alcanzar el 2.7%, seguía suponiendo retos que se sumaban a los ya existentes. En estas condiciones en el año 2000 la población llegó a más de 97 millones de habitantes, con lo que las necesidades se multiplicaron, y dadas las circunstancias, las restricciones crecieron, ya que la capacidad de respuesta de los ss, cuantitativa y cualitativamente se encontraba totalmente desbordada.

La contracción de la política social obligó al IMSS a modificar el nivel de cotizaciones de los diferentes contribuyentes. Así, del total de las aportaciones, los trabajadores pasaron a contribuir del 20% al 9%, mientras los empresarios de 76% a 52%, y el gobierno de 9% a 39%. En este reajuste, el incremento de participación del gobierno fue de casi 30 puntos porcentuales, que significaba en la realidad una reducción de la carga patronal de casi veinticinco puntos porcentuales y sólo once para los obreros. Lo que significó en los hechos, una reducción de costos e incremento de los beneficios para el empresariado. Cambios que contradecían de manera flagrante el discurso hegemónico de la no intervención del Estado en la economía, como de la contracción del gasto público en la política social. Sin embargo, aunque haya subido el porcentaje del gasto gubernamental, ello no significaba un incremento que permitiera cubrir las necesidades de la sociedad (Zepeda, 1994). Pero a pesar de ello, se puede afirmar que el incremento en la participación del gobierno se encontraba aún lejos, en términos absolutos y relativos, de dar respuesta a los retos que generaba la

orientación impuesta en la economía en general como en la SS y los ss en particular. En el contexto adverso de la economía, cuyo impacto negativo se centraba en las condiciones de vida de la población, sino se instrumentaban mejoras de manera integral y sostenida, las condiciones de vida se deterioraban; lo que se expresaba también en la SS como en los ss. Esta perspectiva en parte estaba alentada por organismos internacionales, que veían en el mercado, una posibilidad de mejorar las condiciones de salud (Banco Mundial, 1993). Lo que profundizaría la desarticulación de los ss en términos generales. En esta perspectiva también se impulsaba la promoción de los seguros médicos, aunque éstos, dada la severa contracción del ingreso, sólo acudía un segmento reducido de la población.

Entre 1982 y 1988 el número de afiliados del IMSS aumentó en cerca de 2.5 millones de personas, un promedio de crecimiento de cerca del 4% anual; mientras que entre 1988 y 1994 creció el número de asegurados en más de 2.5 millones, ritmo cercano a 3.5% anual. En tanto que entre 1994-2000 el número de asegurados se incremento en casi 3.1 millones, y a una tasa cercana a 3.2%. Este crecimiento de la cobertura del IMSS desbordó sus posibilidades y capacidad instalada, ya que se duplicó entre 1982 y 2000, de casi 7 a 14.5 millones de derechohabientes. Por otro lado, el ISSSTE creció de manera acelerada entre 1982 y 1988, al pasar de 1,600,000 a 2,250,000 de afiliados, incremento que tendería a estancarse (INEGI, 2000:209; Nafinsa, 1988:31). A pesar del incremento de esos años, aún existía parte importante de población que, aunque participara en alguna actividad económica, se encontraba marginada de la SS como de los ss.

En este contexto se recurrió a una política de subafiliación deliberada, que se ha caracterizado en México. En los años ochenta ese nivel de subafiliación pudo alcanzar cerca de 15 millones de personas, es decir, casi el 50% de la PEA, por lo ha sido una tendencia endémica. Pero el resto de la población, es decir casi el 50% también carecía de cobertura, la cual debería ser atendida por los ss a población abierta, lo que no sucedía de esa manera (Ayala y Schaffer, 1991). Esta situación revela las limitaciones cuantitativas de la SS y los ss, pero además su incapacidad cualitativa en cuanto a la calidad de atención.

La respuesta limitada en términos de cantidad y calidad de los ss, redoblada por el incremento de las necesidades, fue el horizonte de la década de los noventa. Momento en que se impuso la peor atención, mayor exclusión de los servicios y saturación de la jornada laboral para los trabajadores de los segmentos tanto de los ss como de las instituciones de SS, como de las instituciones de atención a población abierta, además de bajos salarios y empleo informal. Todo ello provocó la migración discreta pero sostenida de población de las instituciones públicas al sector privado. Tendencia dominada por un incremento constante de precios de los bienes y servicios de los ss, acompañada de la irresponsabilidad creciente de los diversos gobiernos. La población que había sido empujada a la atención privada, al mermarse sus ingresos, empezó a quedar excluida igualmente de esta alternativa, que para esos momentos por la vía de los hechos, estaba marginada también de las instituciones públicas de los ss, dada la saturación de éstos, al final, esta población cayó en la indefensión.

Ante el obvio crecimiento de las necesidades, la política social siguió un camino inverso. Así, “entre 1982 y 1987, el gasto público, como porcentaje del producto interno bruto, descendió de 27 al 22%, mientras que el Gasto No Programable (GNP) mostró un incremento en ese mismo periodo de nueve puntos porcentuales. Este comportamiento inverso habla de un cambio de orientación del gasto, en ese momento, sobre todo por el incremento del pago de la deuda y del servicio: una parte importante de los fondos que normalmente estaban destinados a financiar diversas necesidades de la vida social, se canalizaban para pagar la deuda y el servicio, principalmente al exterior (alrededor del 8% del PIB en los años de ajuste), que en 1987 representó el 57.4% del PIB y más del 400% de las exportaciones.” (Lara; Gómez-Dantés; Urdapilleta; Bravo, 1997). Hecho que revelaba que los recursos se canalizaban al sistema financiero; y, además, subsidiaban los costos de la crisis e impulsaban una recuperación económica para un pequeño sector del empresariado.

En esos momentos México enfrentaba otra situación adversa que acentuaba al mal desempeño de los ss. Durante los años ochenta, la

presencia del FMI, el BM y otros organismos como el BID, impusieron de manera sistemática su orientación en el ámbito de la SS como de los ss, mediante la presión sobre la política económica; presión ejercida gracias a los recursos financieros que drenaban esos organismos internacionales para políticas sociales, contaban con la anuencia de los gobiernos locales. Hay que advertir que resultaban préstamos onerosos desde el punto de vista económico, político y social. Altas tasas y además, la imposición tanto del destino de esos recursos como la orientación de políticas macroeconómicas. “El BM tuvo una fuerte presencia en proyectos activos de salud en alrededor de 80 países, y de 1990 hasta 1996 prestó 9 mil millones de dólares para proyectos de nutrición, salud y población. En América Latina y el Caribe, tuvo préstamos etiquetados para la reforma de los sistemas de salud en todos los países de la región” (Abassi, 1999). Esta orientación impuesta a los ss e instrumentada por la clase gobernante de México, seguía el dictamen del CW, cuya presión inhibía cada vez más la presencia del Estado en dicho ámbito, acotando y cercenando las políticas sociales, que seguían el principio de la desregulación de la economía (Banco Mundial, 1993). Espacio donde entraban los préstamos etiquetados, que además de pagarlos con altos intereses, se imponían de manera autoritaria y con poca transparencia. Pero que en el fondo promovían, de manera cada vez más agresiva, el fortalecimiento de la iniciativa privada en los segmentos de atención a la salud. La participación privada en estos sectores económicos, como por porcentaje del PIB, tanto en términos de gasto como de inversión, tendió rápidamente a crecer; tanto la oferta como la demanda, “el mercado”, fueron cada vez más dinámicas hasta donde el límite de la demanda efectiva imponía. Si bien el número de personas que se atendían en el sector privado de la salud se reducía, por otro lado se ampliaba el volumen en términos de valor, dada la creciente concentración del ingreso y la riqueza. Así, de manera indirecta se alentaba, por un lado, el potencial de la demanda en el sector privado de la salud, y por el otro lado, de manera directa se aplicaba la creciente contracción del gasto social. En tales circunstancias el sector privado que atendía este “mercado” aseguraba un crecimiento regular, y las corporaciones, sobre todo extranjeras, se les dotaba de mejores condiciones de inversión y con posibilidades de atractivas utilidades. La tendencia a crecer estaba a la vista ya que los

servicios de salud en países desarrollados ya alcanzaban entre 8% y 12% del PIB, mientras que países con ingreso medio se gastaba en el sector entre 3% y 5% (Moncayo, 2004), pero estaba en proceso de crecimiento.

Casi terminada la primera generación de las llamadas reformas estructurales, y controlada la resistencia social y política, las condiciones fueron las adecuadas para la contraofensiva para orientar los segmentos económicos de la producción de bienes y servicios de la SS como de los ss al sector privado. Si bien la primera fase de las reformas había sido impuesta mediante discursos teóricos argumentando mejoras importantes, aunque con escasa probabilidad de que se hicieran realidad, las reformas de segunda generación, en donde se inscribirá la reforma a la SS en general, también se les presentó con discursos teóricos que argumentaban las ventajas, y que en términos de objetivos no diferían de los primeros, los consolidaban; estas reformas de segunda generación se impusieron ante la inexistencia de oposición real. En esa perspectiva, el desmantelamiento del Estado del Bienestar, ya se encontraba avanzado y se complementaba con el fuerte impulso al “mercado” en las áreas de la SS y en especial de los ss. La profundización del desmantelamiento del Estado del Bienestar ya sólo era cuestión de inercia, lo que llevaría al dominio progresivo del mercado en este segmento de la producción de bienes y servicios.

En el contexto del fracaso del modelo económico impuesto, y la contracción productiva en todos los ámbitos, se llegó a la extenuación de la fuerza de trabajo así como a su consumo irracional. Situación que acarrió a una mayor exposición al riesgo y enfermedades profesionales de la fuerza de trabajo (Laurell, 1978), al tiempo que se elevó el índice de accidentabilidad en el trabajo. Ante semejante adversidad y postración de las instituciones de SS y el rezago de los ss, las posibilidades para brindar una atención mínima llegaba al límite. Esto impuso una política que se expresaba en una tendencia a reducir la atención del número de la población trabajadora, en tanto que a los que se atendía, las más de las veces era de manera inadecuada. También se impuso un modelo de diagnóstico espurio que ocultaba la realidad. Por ejemplo, “...27 de 37 Delegaciones del IMSS reveló que 7 211 casos

no fueron reconocidos como accidentes de trabajo en el periodo de estudio; lo que equivaldría a un subregistro de accidentes de trabajo nacional de 26.3%... El subregistro encontrado afecta las prestaciones a trabajadores y el equilibrio financiero del seguro de riesgos de trabajo... El 59.2% de las Delegaciones tuvieron un subregistro superior a 30%. De las cuatro regiones en las que se agrupan las Delegaciones, la Región Sur presenta el dato más alto con 35.4% y casi la totalidad de sus Delegaciones están por arriba de 20%” (Salinas-Tovar; López-Rojas; Soto-Navarro; Caudillo-Araujo; Sánchez-Román; Borja-Aburto, 2004). Lo que revela que no sólo mediante mecanismos más o menos institucionales se buscaba reducir costos, o bien, directamente mediante la política económica, sino que también se recurría a escatimar las reducidas prestaciones otorgadas por ley, y por último, aunque no lo último, se escamoteaba la obligación de la atención, lo cual reflejaba otro método para ocultar la evasión de obligaciones y sus deficiencias.

A las dificultades y retos a los que se enfrentaba la SS y los ss, en el periodo se sumarán otras circunstancias que incrementaban las dificultades de la reproducción social. Por ejemplo, en el caso de México, a la transformación económica, política, social y demográfica, se sumaba la transición epidemiológica, que redoblabla los retos, ya que “... en México y en general en países de menor desarrollo relativo, coexisten problemas de salud correspondientes a las tres etapas..., situación a la que han denominado 'transición dilatada'. Asimismo, destaca la 'contratransición', representada por el repunte de algunos padecimientos previamente controlados, como el paludismo, el dengue y donde... también cabe la tuberculosis. Por último, hablan de una 'transición polarizada', que se refiere al hecho de que las infecciones y la desnutrición afectan a los desposeídos, y las enfermedades crónico degenerativas a los estratos sociales de mayores recursos.” (Soberón, 1992). Así en los años noventa los ss además de enfrentar las dificultades de la transición económica y social, aparecieron estos nuevos retos propios del ámbito de la salud resultado de la dinámica social. Condiciones que hacían que la prioridad planteada en “La Declaración de Alma Ata” de 1978, de "Salud para todos en el año 2000", en términos cualitativos y cuantitativos se alejaba cada vez más. Objetivo que está cada vez más lejano de lograrlo aún en el este

segundo decenio del siglo XXI. Se han generado nuevos rezagos, desafíos de mayor envergadura, un efecto potenciado dada la acumulación de rezagos, lo que hace más difíciles de remontar.

Uno de los efectos de la reducción del gasto gubernamental fue la limitación de los recursos de los ss, a lo que contribuyó la contracción de los costos laborales, recursos que se reorientaban al fomento del proyecto económico impuesto, ya fuera directamente mediante la reserva de dólares baratos y otras acciones, o bien, de manera indirecta, pagando sistemáticamente la deuda para que el empresariado pudiera disponer de recursos líquidos frescos que se canalizaban mediante los organismos internacionales. Al tiempo que la política social para población abierta y cotizante resultaba cada vez más difícil darle respuesta bajo el creciente deterioro.

La decisión gubernamental de constreñir radicalmente el proyecto de política social se acompañó también de otras propuestas que afectaban a la SS y a los ss de manera directa, entre las cuales se encuentra la estrategia de la desconcentración de los ss. Si bien en principio esta alternativa era adecuada ante la dictadura centralista, sin embargo, la acción no implicó mayor autodeterminación, ya que por la vía de los hechos se mantuvo el control desde el centro mediante varios mecanismos. La fuerza de la contracción del gasto público y las crecientes necesidades, impusieron en 1984, la decisión de fusionar los servicios de la SSA a los del IMSS-COPLAMAR¹⁹, así como a los ss de los estados; institución y mecanismo que dependería ahora de los gobiernos estatales. Este proceso, que va de 1983 a 1987, muestra en realidad que la razón última, o primera, de tal política, era, por un lado, tratar de ocultar el evidente rezago en la atención a la salud en los estados de la República, y a la vez enfrentar de manera ambigua las debilidades de los ss, así como el recorte de recursos del gobierno federal. Asimismo se trataba de transferir la responsabilidad del gobierno federal a los estados, o en todo caso, promover una presencia confusa y difusa; o todo ello en conjunto. Por lo que se puede advertir

¹⁹ Fusión poco usual en el ámbito de la prestación de servicios. (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). 1983 y 1984 se modificó el artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Sanitario fue sustituido por la Ley General de Salud. En cuanto al artículo cuarto constitucional se incorporó al mismo el derecho a la salud. Lo paradójico es que se promulga un derecho cuando es casi imposible realizarlo

que dicha política de descentralización más bien estaba engendrando dinámicas negativas. Una primera dificultad fue la pugna entre las facciones de la burocracia del sector por estrechos segmentos de poder y presupuesto; lo que en algunos casos fue determinante.

La descentralización de los ss enfrentaba “tres problemas estructurales que, desde un principio, limitaron su alcance: a) La segmentación del sistema de salud... b) La limitación económica... el gasto en salud, a precios constantes, disminuyó en 37% entre 1982 y 1988. De hecho, éste fue el factor principal para que la descentralización se llevara a cabo en sólo 14 estados... c) atomización de la organización municipal, pues existen 2 403 municipios con un grado de desarrollo heterogéneo.” (Salud Pública de México 1996;38:371-378). Aunque tuvo mucho más peso la complejidad que la cantidad.

Esta descentralización buscaba dar respuesta a uno de los retos centrales de los ss, la reconstrucción del mecanismo de financiamiento, y al mismo tiempo intentar reducir las crecientes necesidades. Sin embargo, dichos objetivos, por el nivel de complejidad a que se enfrentaban, requería también un amplio volumen de recursos, que sin ellos, resultaba altamente improbable presentar resultados positivos. La propuesta suponía una participación federal de 60%, y el resto estatal, pero los gobiernos estatales como locales no contaban con recursos suficientes. Mientras que el 60% aunque era un alto porcentaje, no era una magnitud suficiente. Como se puede observar, otro impedimento para que el proyecto contara con cierto grado de viabilidad. Sin embargo, la decisión estaba tomada e impulsada por la imposición del pensamiento único en salud diseñado en US e instrumentado por la influyente posición del BM y otras instituciones multinacionales, mediante la fuerza de sus recursos financieros canalizados a AL y México en particular. Esta decisión fue impulsada porque también podría contribuir a abrir potencialmente un espacio de inversión privada, la cual adquiriría mayor presencia (Solimano e Isaacs, 2000), “no sólo el poder de sus préstamos orientó las políticas del BM sino que también su percepción de que el mercado de la salud en general, se estaba convirtiendo en espacio económico de mayores proporciones, que debería ser administrada por el sector privado.” (Abassi, 1999). En

la inviabilidad del proyecto de descentralización, también se encontraba el fuerte deterioro de los ss y la cada vez mayor participación del sector privado, definiendo el tipo de “mercado” de la atención a la salud.

A la descentralización de los ss, le siguió más tarde la descentralización, o intentos, en otros ámbitos, como la dotación de agua potable y alcantarillado, apoyos a la alimentación y responsabilidad del medio ambiente y recursos naturales, que en buena medida tratarían de ser satisfechos bajo la coordinación y promoción de programas como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y Solidaridad, que han formado un ciclo (Banco Mundial, 1993). Proceso descentralizador que se le daba al sistema educativo, el cual también se encontraba en la perspectiva de la ola de las reformas de segunda generación. No sólo en México, sino en toda AL y de alguna manera en todo el mundo, la educación era también campo fértil para las inversiones de la iniciativa privada, tratando de convertir el sector en actividad lucrativa. La educación, como la salud, son actividades de alta complejidad social e incuestionable interés público. La investigación, docencia y divulgación de la ciencias básicas, humanistas y sociales requieren de una ética a toda prueba y constante crítica, al igual que la salud, características que se agotan inmediatamente ante el interés económico. Sin embargo, se mantuvo el dogmático discurso de la funcional superioridad del mercado, impuesto por voluntad política e instrumentado por una supuesta “cientificidad”, que logró imponer esa política con supuestos objetivos de beneficios económicos para la sociedad en su conjunto. En particular en cuanto a lo que se le denomina bienes discrecionales que podrían entrar de manera casi inmediata al mercado.

Los seguros y coseguros médicos fueron otro ámbito donde los ahorros forzosos y continuos que se acumulaban podrían ser transferidos al sector privado, en especial al financiero. Además los grupos sociales que estaban en posibilidad de este consumo, suponían una base segura y rentable para el sector privado, lo que aseguraba altos y rápidos beneficios. El mecanismo de esta estrategia impulsaba así la modificación de raíz de la percepción de que la salud es un bien público

y social, al orientarlo a una perspectiva individual y privada, lo que reforzaba la metamorfosis del ciudadano en consumidor.

Esta situación contrastaba con el discurso y meta de la SS y de los ss que emergieron en la segunda mitad del siglo XX, donde se encontraban objetivos como “empleo, vivienda, acceso a servicios públicos, comunicaciones, urbanización, criminalidad, contaminación del ambiente y otros que conforman el entorno social y que influyen sobre el desarrollo humano de una comunidad.” (Velarde-Jurado; Ávila-Figueroa, 2002). Sin embargo, todos estos aspectos fueron y siguen siendo minimizados cuando no excluidos de la política social en los últimos treinta años.

La evaluación del deterioro de la década de los ochenta, que se agudizará en los noventa y lo que va del siglo XXI, dio como resultado que “la calidad de vida en las 25 ciudades más grandes de la República Mexicana... Los entrevistados calificaron a sus respectivas ciudades en 12 rubros: a) oportunidades de empleo, b) vivienda, c) seguridad pública, d) servicios de salud, e) servicios educativos, f) calidad del aire, g) servicios públicos, h) actividades y centros culturales, i) trámites con autoridad local, j) infraestructura urbana, k) áreas verdes y parques, y l) abasto de bienes básicos. El promedio ponderado de los 12 rubros dio un índice general de calidad de vida de 6.8” (Velarde-Jurado; Ávila-Figueroa, 2002), lo que revela condiciones apenas de sobrevivencia. Si bien esa calificación no revela devastación radical, hay muestras de un deterioro profundo en ciertos sectores y regiones del país. Pero bajo cualquier criterio, ya resulta preocupante un tercio de las necesidades sin satisfactores adecuados. Lo cual también se expresa en la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el año 2000, al señalar que la pobreza de patrimonio abarcaba a 45.9% de los hogares y 53.7% de las personas, mientras que la pobreza de capacidades la vivían 25.3% de los hogares y 31.9% de personas, y finalmente, la peor, la condición de pobreza alimentaria que sometía a 18.6% de los hogares y 24.2% de personas (Sedesol, 2002).

En este contexto los costos de salud recaían cada vez más en individuos con menos recursos, que vivían en entidades más pobres, donde

generalmente se carece de SS, y de mínimas expectativas de atención de salud medianamente aceptable a población abierta, porque el poco financiamiento en este rubro se asignaba principalmente a entidades de mayor desarrollo económico. Ha sido en los ámbitos regionales donde se ha resentido con toda su fuerza la marginación, donde ni una limitada atención de ss llega; aunque en las grandes urbes no es mejor.

Ya realizadas las reformas de primera generación, impuestas durante los años ochenta, las condiciones políticas y sociales para emprender las llamadas reformas de segunda generación, se encontraban maduras. Los ss se presentaban como un campo fértil para inversiones y altas y rápidas ganancias, pero sin plantearse resolver las necesidades de atención a la población. Lo que obligó a una estrategia de fuerte impacto inmediato y mediático pero de escasa sustentabilidad en el tiempo y espacio, contexto que impuso las políticas focalizadas.

PROGRAMAS FOCALIZADOS: ALTERNATIVA CONTROVERTIDA

Esa problemática y retos se hicieron presente en gran parte, y de varias maneras, en países de AL, y por supuesto en México; aunque existían regiones a nivel rural y/o urbano donde el deterioro tenía una presencia con fuerza demoledora. En algunas de estas áreas se han introducido programas que intentan, sino revertir el deterioro, por lo menos en alguna medida neutralizarlo o desacelerarlo. En México estos programas se han promovido por iniciativa gubernamental; se trata de programas asistenciales con una clara orientación focalizada. Dichos programas han estado presentes desde los años setenta, tales como el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER) en 1973, más tarde la importante Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (IMSS-COPLAMAR) que tuvo una vida efectiva entre 1977 y 1982. Después el programa impulsado en uno de los sexenios de mayor deterioro, 1982-1988, los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPLADES). Hasta llegar al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) entre 1988 y 1996, y su sustituto, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA-OPORTUNIDADES), desde 1997, al que se sumaron los gobiernos panistas, que igualmente han revelado ser un fracaso (Boltvinik, 2010), y más tarde, el Seguro Popular.

Frente a la crisis de 1982 se aplicó un programa de estabilización, complementado con otro llamado de ajuste estructural, lo que se tradujo en el retiro creciente del Estado en la economía así como el desmantelamiento del Estado del Bienestar. Entre las acciones que se buscaron fue la reducción del déficit, el cual pasó de 16.9% a 1.6% diez años más tarde, aunque ello nunca significó reducir el pago de la deuda y los altos intereses, que tanto daño causan en todos los ámbitos de la economía y la sociedad.

Si bien el gasto social en México no ha tenido la magnitud adecuada, durante la década de los ochenta se impuso una reducción promedio de más del 10%. En la mayor parte de sus rubros la política social se contrajo, aunque unos sufrieron mayores restricciones, como la inversión en infraestructura educativa y de salud, así como en otros rubros. Por ejemplo con el proyecto IMSS-COPLAMAR, en el periodo se redujeron las Unidades Médicas en cerca de 25%, así como las Unidades Médicas Rurales en proporción semejante y en menor medida los Hospitales Rurales.

La existencia de los COPLADES tuvo una existencia poco importante por diversas razones, además se les puede caracterizar de poco eficientes. Ello en parte explica la puesta en marcha del PRONASOL, el cual tendrá una fuerza definitiva, en tanto que pretendió dar una respuesta directa para hacer frente a los saldos sociales y económicos de la década perdida. Durante este periodo la desigualdad se profundizó hasta convertir la pobreza en elemento endémico en la sociedad mexicana. Su fuerza y dinamismo alcanzó casi el 50% de la población, mientras que la pobreza extrema rozó el 20% de la población. Situación que causó alarma en todos los niveles al grado que organismos internacionales no sólo propusieron, sino incluso, impusieron estrategias para la contención del deterioro, como lo fueron los programas focalizados a grupos vulnerables (Banco Mundial, 1993).

Sin duda que el PRONASOL ha sido quizá el programa de asistencia más amplio y con más recursos, lo que no quiere decir que haya sido exitoso. Se trató de un programa que mantuvo incidencia en varios

ámbitos de la vida social: en la producción, pasando por el desarrollo regional, educación, etc. Incluía varios grupos sociales, desde campesinos, población urbana, pasando por diversos grupos de edad, así como por sexo, niños, mujeres, ancianos, etc. Una prueba de ello es que en varios campos donde intervino, los recursos canalizados fueron de alto impacto, tanto por el nivel de gasto como volumen de proyectos, número de personas atendidas, etc. Pese a estas características, su impacto no logró reducir y/o inhibir en un nivel aceptable la exclusión, ni mucho menos sentar las bases para emprender un restablecimiento de manera sólida de la recuperación de las condiciones de vida de la gran mayoría de la sociedad que se encontraba en proceso de deterioro. Por el contrario, lo que se puede decir es que ha persistido el ciclo de exclusión social y económica. La cual se caracteriza porque durante los momentos de recuperación económica el deterioro quizá logra neutralizarse, sin poder remontarlo, mientras que cuando la recesión aparece vuelve a profundizarse el deterioro, por lo que se le puede considerar un programa poco eficiente. Ni siquiera su mayor periodo de vida le permitió dar pasos definitivos para consolidar algún objetivo trazado. Otros programas del mismo tipo en AL igualmente han generado resultados limitados, porque están basados en principios semejantes. Otra prueba de su fracaso es la presencia renovada de este tipo de programas; a pesar de los importantes recursos con que contó el PRONASOL frente a los demás programas, se le puede considerar igualmente un programa fallido.

El gasto social del PRONASOL, en gran medida en busca de fines políticos, tuvo entre 1988 y 1993 un incremento importante de recursos. En 1989 inició con una asignación de 680 millones de dólares (mdd), que se incrementó en 1990 a 950 mdd; en 1992 pasó a 1700 mdd, hasta alcanzar la cifra de 2500 mdd en 1993. En esos cinco años alcanzó un total de 12 mmdd; lo que representó un incremento del 0.2 hasta el 0.56% del PIB. En términos de las finanzas públicas llegó a cerca del 3% del gasto programable y en algún año hasta el 22% del presupuesto gubernamental. A pesar de los incrementos de cerca de 36% en ese periodo, en términos absolutos, el gasto social apenas llegó en 1992 al que se destinaba en 1982, en tanto que el mismo gasto social de este año, respecto al gasto programable, aún no alcanzaba el nivel de 1993.

Nivel que en 1995 se volverá a perder, por la devastación económica, que hizo descender el PIB como en los peores momentos. En ese periodo el descenso del PIB per cápita, fue aún mayor.

Un elemento totalmente adverso a dicho programa, es que se diseñó e instrumentó en un contexto general en que se priorizaba con toda su energía la profundización de la liberalización económica iniciada a los albores de la década de los ochenta, y que en buena medida había dado como resultado el agravamiento del deterioro social; ello además en un contexto de desmantelamiento de la SS y los ss en una perspectiva estructural. Este proceso imponía mediante todos sus mecanismos la reproducción de un círculo vicioso, del cual se concluye, sería difícil salir. Se podría afirmar incluso, que dicho programa no estaba siendo impulsado como estrategia para hacer frente al deterioro de la década perdida, sino más bien para contrarrestar lo que se vislumbraba ocurriría ante la radicalización de la liberalización económica y desmantelamiento del Estado del Bienestar de los años noventa. Esta interpretación se podría reafirmar, por el contexto en que impulsaron los proyectos, así como por la fuerza política e ideológica con que se les impuso; además contó con el apoyo mediático desmedido, que pocas veces se había visto antes. Independientemente de las limitaciones y fallas del programa, la fuerza y profundidad que vislumbraba el proyecto de liberalización económica pronosticaba a dicho programa pocas posibilidades de impacto positivo real, sólido y profundo. Uno de los resultados dinámicos de dicha perspectiva negativa fue el redoblamiento de la concentración del poder económico y político, ante la devastación política, social e ideológica en la sociedad. La liberalización económica acompañada del ajuste fiscal primero y estructural después, impidieron de manera definitiva alcanzar los objetivos que se había esbozado teóricamente el modelo económico. Así, la fuerza del liberalismo económico instrumentado por la política económica, contribuiría a que ese y otros programas de asistencia focalizada no fueran eficaces, y en alguna medida, contribuyeran a desarticular y desestructurar aún más la endeble SS y los devastados ss.

Otro elemento que alimentaba las limitaciones del programa se encontraba en que parte de la estrategia, la supuesta desconcentración

de los servicios básicamente de salud, parecía imposible, ya que se mantenía la centralización total del poder, que redundaba en mayor concentración del poder político. Si bien se dedicaban recursos importantes para alcanzar los objetivos del programa, fueron insuficientes ante la dinámica devastadora del liberalismo económico y la lucha sin cuartel contra las condiciones de vida de la sociedad como contra las instituciones de SS y la política social en general. Además, la orientación del PRONASOL funcionaba como un elemento que obstaculizaba las posibilidades de la democratización, en tanto que promovía la autoridad centralizada.

Por otro lado el PRONASOL parecía ser sólo funcional, por sus características, a los segmentos de la población que se encontraban en pobreza extrema, lo que resultaba muy limitado sin su incorporación adecuada al trabajo y salario. A lo que se sumaba otro aspecto de impacto negativo, como lo era la distribución poco eficiente de los recursos del programa para los objetivos que se plantearon. La distribución regional no lograba cumplir el objetivo, incluso había casos que tenía un efecto contraproducente, al estimular la concentración del ingreso y la riqueza. Aún sin contar la falta de transparencia y corrupción que pudiera existir (Zepeda, 1994). Por la orientación de la forma de distribución se podría concluir que existía cierta actitud electorera.

Al PRONASOL le seguirá, entre 1997-2000, el PROGRESA, que más allá de cuestiones de culto a la personalidad, se trató sólo de un ardid político, de alcance muy reducido. Contaba con un horizonte limitado en términos de recursos, tiempo y espacio; no alcanzó ni un periodo de gobierno, tampoco alcanzaba el nivel municipal como el anterior, se reducía al espacio familiar; con una condicionante extra que era la forma en que se asignaba, mediante un principio de selectividad, lo que permitía ejercer aún más poder a sus administradores. En el estrecho horizonte del programa se percibe la imposibilidad de cierto alivio en los rezagos generalizados de la sociedad; este programa comprendía condiciones de vida básicos que habían estado más o menos asegurados en el pasado. A partir de 1997 destinará en promedio cerca de 520 mdd por año, que como porcentaje del PIB llegaba a 0.04%. Magnitud que

evidencia la limitada voluntad política, pero también el escaso margen de acción del gobierno expresado por las restricciones presupuestales más elementales, así como el reforzamiento de la orientación del desmantelamiento del Estado del Bienestar, el cual, se puede decir, estaba consolidado. Así, a fines de los años noventa, la sociedad se encontraba sometida al poder del “mercado” y de políticas focalizadas insustanciales. Por lo que dichos programas, prácticamente sexenales, no podían generar políticas de Estado, por lo que estaban, y siguen estando, condenadas a una vida efímera e insana. Se puede afirmar que esos programas sea con grandes o escasos recursos serán ineficientes e insuficientes por el contexto en que se promovieron y promueven; terminan por ser vulnerados por la fuerza del modelo y la total ausencia de una mínima regulación estatal. Pero lo peor de esta situación, es que la inmensa mayoría de estos recursos son estériles para quienes van dirigidos, y en cambio se benefician de ellos quienes menos los necesitan. El resultado final es que se necesitarán más recursos para combatir los efectos negativos producidos al no resolver los que se buscaba neutralizar.

Es preciso señalar que proyectos de mayor focalización y con recursos mínimos, resultan aún más arriesgados e ineficientes y de menor efecto en términos generales, pero cuando se instrumentan en un contexto de liberalización económica total y devastación social, resultan ineficaces y contraproducentes. Como lo ha sido el proyecto del Seguro Popular (SP), que se le puede calificar como una estrategia de corto plazo sólo con intenciones de impacto político y mediático, básicamente porque carece de una proyección integral y social. Este programa como los anteriores, sin duda pueden ser un primer paso para contener el deterioro, pero para iniciar la recuperación de las condiciones de vida perdidas durante los últimos treinta años, se deben plantear objetivos estructurales, mejor instrumentados y dotados de recursos. Se requiere de manera imprescindible una inversión sostenida, al tiempo que se debe imponer una reorientación integral de las políticas públicas y del modelo de acumulación, para que realmente esos programas puedan tener efecto, ya que la mayoría de esas políticas focalizadas, como el caso del SP: “no han sido planeados adecuadamente... no corresponden a las necesidades que hoy tiene la población... además, (las

instituciones de salud) han sufrido un grave deterioro durante muchísimos años...” (Laurell, 2005).

En México se han destinado grandes recursos que no han logrado su objetivo, lo que confirma que cuando no se tiene una estrategia sólida y de largo plazo, sus posibilidades de impacto positivo se disuelven; pero además, si se dan en un contexto poco propicio, el fracaso está asegurado, lo que representa además, derroche de recursos por partida doble. Los recursos utilizados con endebles resultados y los que se necesitarán para revertir los efectos perversos de proyectos inadecuados. En el caso de México la reorientación de las políticas sociales como del gasto social que no tuvieron impactos importantes sobre los ss, al igual que el del escaso efecto positivo de los programas focalizados, aún los que gozaron de importantes recursos, y que no neutralizaron los desequilibrios sociales, anidaron elementos negativos.

Cuando la raíz del problema es estructural e inherente al modelo económico, “Lo que entra en crisis no es el sistema de seguridad social como tal, sino la provocan los cambios en el modelo económico. Cuando se cambia a un modelo económico que no genera empleo y que deprime el salario, en efecto, se pone en jaque el sistema de seguridad social o mejor dicho a cualquier sistema de protección social.” (Laurell, 2005). Esto mismo también vale para las políticas sociales. Si bien es deseable impulsar políticas que den fortaleza a la SS y los ss, no es suficiente, es imprescindible reorientar el modelo de acumulación de capital y las políticas económicas que lo acompañan. Se debe impulsar una reorientación política del modelo económico, tal y como se impuso el modelo vigente en México, AL y el casi todos los países del mundo.

Capítulo 3. Economía y condiciones de vida en América Latina 1995-2011

INTRODUCCIÓN

El proyecto de liberalización económica y desmantelamiento del Estado del Bienestar que vivió México, con sus variantes, tuvo presencia en la mayor parte de los países de América Latina (AL); aunque en México los diversos gobiernos han sido actores decisivos para que se expresara con mayor violencia y profundidad el deterioro en la economía como de la sociedad. El pago de la deuda así como el control de la inflación fueron los argumentos esgrimidos por organismos financieros supranacionales para, se sostuvo, restablecer la estabilidad y posteriormente el crecimiento e incluso el desarrollo (Girón, 2010). Dicho proyecto también imponía un fuerte impulso a las exportaciones. En AL desde mediados de la década de los noventa, se han generado condiciones dinámicas para un grupo de países, a diferencia del estancamiento y el deterioro que ha vivido la sociedad mexicana. A pesar de eso se vislumbran aspectos que implican alto riesgo y vulnerabilidad para AL. Los siguientes argumentos trazarán una breve panorámica de AL, donde se aprecian las ventajas y retos de la región; advirtiendo que las desventajas económicas y sociales reproducen y profundizan los desequilibrios estructurales, históricamente presentes.

LA MARCHA DE LA ECONOMÍA

El Producto Interno Bruto (PIB) de las economías de América Latina y el Caribe (ALyC), creció “solamente 1,5% en 2003, y ese año (2007), el PIB per cápita no creció, tras haber descendido en 2001 y 2002” (OPS: 2007), en los siguientes años a 2003, aunque ha presentado incrementos, ha mostrado inestabilidad constante; se ha observado una sensible heterogeneidad y dispersión del desempeño de las economías. Si bien en lo que va del siglo XXI son pocas las economías de ALyC con evolución negativa persistente, su desempeño ha sido más bien errático; sólo algunas han crecido de manera regular como Venezuela, y Argentina después de la crisis, y algunos países del Caribe (EE. Cuadro 2.1.1.1, CEPAL, 2008).²⁰ Sin embargo, tomando como referencia el

²⁰ En adelante los cuadros citados corresponden a: CEPAL (2008) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, con la referencia que aparece en el original. De la sección estadísticas Económicas (EE). (ver anexo electrónico). Cuando se haga referencia a una fuente diferente se señalará.

PIB per cápita, se aprecia que éste se redujo casi un punto porcentual, de 5% a 4% (EE. Cuadro 2.1.1.2). También se observa que países como Uruguay, Cuba, Argentina y Dominicana, tuvieron un crecimiento per cápita por encima del promedio. En cuanto al ingreso real en dólares, en los países del Caribe el ingreso per cápita proporcionalmente creció más entre 1995 y 2006, en un monto que va de 3 646 a 5 322 dólares, mientras que en los países de AL avanzó de 3 711 a 4 406 dólares. Aunque ambas regiones aún están por debajo de los niveles recomendados, situación explicada por el acelerado proceso de concentración del capital, la riqueza y el ingreso. Además se observan disparidades como en el caso de Argentina que, después de su crisis, ha recuperado el ingreso per cápita hasta ser uno de los más altos de AL, 8 734 dólares; le siguen a distancia México, Chile, Uruguay entre otros, con un monto de entre 4 000 y 4 500, siendo el promedio para la región de 4 406 dólares (EE. cuadro 2.1.1.4). Sin embargo, como se señalará más adelante, en ALyC la concentración del ingreso se ha acelerado, pero en caso de México ha sido mayor.

Por otro lado, en cuanto a la evolución de la actividad económica por sectores, la agricultura ha ido perdiendo participación tendencialmente, mientras que el sector de servicios financieros se ha incrementado, sobre todo en Argentina, Brasil y México, igual que los sectores de la construcción, transportes, almacenamiento y comunicaciones (EE. Cuadro 2.1.1.7 y 2.1.1.8). Actividades que se han privilegiado de manera definitiva, al punto de convertir al sector financiero en hegemónico, lo que supone alto riesgo, como se ha probado en países como Argentina y México. En cuanto al sector de la construcción, que guarda estrecha relación con la fuerza de la especulación inmobiliaria a nivel global que ha elevando de manera sensible la renta de la tierra en las grandes y medianas ciudades, se explica en buena medida por su sometimiento a la economía financiarizada. El sector de la construcción después del 2008 ha enfrentando serias dificultades, causadas por el efecto sísmico de la crisis a nivel mundial, si bien desde 2006 se había sentido la desaceleración, el impacto fuerte fue por la crisis que hizo eclosión en 2008. Mientras que la dinámica evolución de los sectores de transportes, almacenamiento y comunicaciones se puede explicar porque conforman parte de una cadena económica, básicamente de

distribución, expresión de la orientación económica impuesta en AL: el mercado mundial, importaciones y exportaciones, con acento en la terciarización de la economía.

Con respecto al PIB, la magnitud de las exportaciones e importaciones se ha incrementado, aunque de manera inestable, ya que pasó de 4.8% en 1995 a 11.7% en 2005; mientras que entre 2004 y 2005 cayó de 14.9 y 11.7%, en particular las exportaciones, que en este último periodo pasaron de 12.2% y 7.9% (EE. Cuadro 2.1.1.36 y 2.1.1.37), lo que pone en evidencia la volatilidad de la economía de la región. Al mismo tiempo el mercado interno se ha contraído, entre otras razones porque el gasto de los gobiernos de los países de AL, entre 1995 y 2006, se caracterizó por una tendencia a la baja, reduciéndose hasta cerca del 2% respecto del PIB. Hecho que deja ver los efectos del pago de la deuda pública, como la secuela de las recomendaciones y políticas impuestas por los organismos financieros internacionales, aunadas a la persistente adopción de dichas orientaciones, con lo que han renunciado a impulsar las economías de la región, y quizá lo más grave, renunciando a la ampliación y profundización de políticas sociales. Aunque en los últimos años este tipo de gasto del gobierno se ha incrementado, un poco por encima del 3%, aún así es del todo insatisfactorio.

En cuanto a la evolución de la inversión bruta fija (IBF), durante esos años (1995-2007) se le puede caracterizar de insuficiente, hasta el punto que se ha retraído. Los países que presentan dinamismo en esta variable son Argentina, Brasil y México, aunque de manera errática, como la mayoría de los países de la región. En cuanto al financiamiento para la Formación Interna Bruta de Capital (FBK), a precios corrientes (EE. Cuadro 2.1.1.64), se aprecia que a partir del año 2000 la inversión extranjera directa se ha ido reduciendo, lo que en parte explica el descenso de la inversión en general; situación que se ha sincronizado con un movimiento errático del ahorro nacional bruto, ya que ha pasado apenas del 17.9 al 21.7% entre 1995 y 2006, que se explica en parte porque volúmenes importantes de recursos han salido de la región, para pagar la deuda pública como privada, como por la salida de recursos de los grandes inversionistas, básicamente de orientación especulativa. Esta situación que refleja en general, por un lado, poca efectividad de

las políticas públicas locales para impulsar la inversión, y por otro lado, la fuerte tendencia a la relocalización industrial que ha estado padeciendo AL; sin olvidar los efectos perversos de la hegemonía de las actividades financieras y su tendencia al riesgo especulativo, en lugar de inversiones productivas. Todo ello ha contribuido a alimentar el creciente proceso de financiarización de la economía mundial y local y debilitamiento de la economía real, incluso, los segmentos frágilmente ligados al proceso de mundialización económica.

En cuanto a la perspectiva de las actividades comerciales en el mercado externo, si bien se han incrementado, presentan características poco alentadoras. En algunos países la balanza en cuenta corriente aparece positiva (EE. Cuadro 2.2.1.40), hecho que en algunos casos, en el contexto actual, no resulta garantía de estabilidad ni solidez. Aún con las crecientes reservas internacionales que pueden hacer frente a los déficits, ya que éstas se pueden volatizar rápidamente, dependiendo de la fuerza de la recesión de la economía mundial, o bien, de la energía y magnitud especulativa contra esas economías, como lo confirma la experiencia vivida durante los años ochenta y noventa. Si bien es cierto son importantes las reservas internacionales, con respecto a sus transacciones con el exterior, como las de Venezuela que alcanzan más de 27,000 millones de dólares (mdd), o bien las de Brasil o Argentina que le siguen, o el caso sobresaliente de México, con todo, no se puede hablar de un blindaje absoluto. En términos generales el comercio internacional en AL ha crecido, sobre todo por la participación de productos primarios de la región (EE. Cuadro 2.2.2.1), a excepción del mercado centroamericano, donde esos productos han perdido peso. Entre los productos primarios que han contribuido a incrementar los ingresos por exportación, destacan los productos petroleros, metales y minerales, cuyo incremento se debe sobre todo a la elevación de sus precios (EE. Cuadro 2.2.2.35); además, hay que destacar que son sólo siete productos los que se han incrementado hasta en un 10% (EE. Cuadro 2.2.2.5). Aunque ha empezado a manifestarse preocupación por dichos incrementos, que al final resultan nocivos para las economías de AL. En el comercio de productos primarios destacan regionalmente la Comunidad Andina, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, la

exportación de manufacturas ha descendido en un nivel semejante (EE. Cuadro 2.2.2.2). También se aprecia el incremento en la exportación de bienes intermedios, (EE. Cuadro 2.2.2.38), cuya captación en divisas ha crecido casi tres veces en términos de valor, llegando en el año 2000 a cerca de 147 757 mdd, donde la ALADI contribuye con casi la totalidad, 144, 645 mdd, gracias al incremento de los precios de algunas materias primas procesadas. En tanto que el sector de maquinaria y metalmecánica se ha incrementado, entre 2000 y 2007, de 132, 771 mdd a 199, 168 mdd, lo que se debe en gran medida al incremento de Brasil y en parte México.

Por otro lado, las importaciones se han incrementado en todos los rubros, desde los bienes de consumo, en más de 25% (EE. Cuadro 2.2.2.40), como en los bienes intermedios, más del 50% (EE. Cuadro 2.2.2.41), así como en los bienes de capital en más de 70% (EE. Cuadro 2.2.2.42). También se ha incrementado la importación de carburantes (EE. Cuadro 2.2.2.43) en más de tres veces; así como la importación de automotores de pasajeros (EE. Cuadro 2.2.2.44).

En cuanto al valor de las exportaciones totales de bienes y servicios, Argentina, Brasil, México y Venezuela son los países con mayor ingreso, aunque países como Chile y Ecuador han elevado de manera significativa su ingreso (EE. Cuadro 2.2.2.67). En cuanto a las importaciones, aunque en términos generales los países de la región presentan aún un saldo favorable en su balanza comercial, países como Colombia y México presentan sensibles déficits, a los que se suman otros países con menor déficit (EE. Cuadro 2.2.2.68 y 2.2.3.1). Se observa además que el quantum de exportaciones ha evolucionado más lentamente, lo que se ha compensado en los últimos años por la tendencia a elevarse el precio de algunas materias primas, como se aprecia en el índice del poder de compra de las exportaciones (EE. Cuadro 2.2.3.15), lo que ha permitido beneficiar a AL en general (EE. Cuadro 2.2.3.7 y 2.2.3.8), y en mayor medida a Bolivia, Chile y Perú (EE. Cuadro 2.2.3.13), porque se han elevado en mayor medida los precios de algunos de sus productos, como son los metales y minerales (EE. Cuadro 2.2.3.17). El resultado de todo ello se expresa en el grado de apertura comercial, que entre 1995 y 2006 ha mostrado una

tendencia a ampliarse, pasando del 32.1 al 49.6% (EE. Cuadro 2.1.1.65). Lo que implica una cada vez mayor dependencia del exterior, y por tanto una fuerte inclinación a la vulnerabilidad, sobre todo en el contexto de economías nacionales de escasa solidez.

En cuanto a las transferencias de la región hacia el resto del mundo, desde el 2000 al 2006, se han acelerado hasta alcanzar más del 12% respecto del total de las exportaciones, en tanto que en los últimos años del siglo pasado, las transferencias fluctuaron entre desfavorables y favorables, sólo hasta 1% (EE. Cuadro 2.2.4.3). La transferencia neta alcanzó en el 2006 los 91,100 mdd (EE. Cuadro 2.2.4.4). En buena medida esta salida de recursos explica el bajo nivel de ahorro e inversión en la región.

En términos generales entre 1995 y 2007 se puede percibir que la economía de AL, con sus diferencias regionales y nacionales, ha incrementado su condición dependiente de las exportaciones de productos primarios y semielaborados, y de las importaciones de bienes de capital y otros. Hecho que la pone en condiciones de volatilidad (CEPAL, 2008a), propiciando vulnerabilidad; pero sobre todo en el contenido de las importaciones se evidencia la ampliación y profundidad de la dependencia. Hecho que ha sido una forma de funcionamiento estructural, aunque durante el periodo 1995-2007 se ha insistido en un argumento que plantea que dicha dependencia ha empezado a ser superada; sin embargo, no se puede comprobar del todo, al evaluar la situación de la mayoría de las economías de la región. Aunque es preciso señalar que en el periodo referido ha descrito un desempeño menos negativo gracias a la elevación tendencial de los precios y volumen de la exportación de las commodities. Sin embargo, a pesar de dicha tendencia, el proceso ha dejado al descubierto el reforzamiento de la dependencia desde el punto de vista de las exportaciones como de las importaciones en la evolución económica de la región, con fuerte acento en la importaciones, sobre todo de productos de mayor valor agregado, funcionales para el cumplimiento del papel exportador de la región, lo que redobla también la dependencia de sus mercados internos.

A pesar que la región cuenta con varias agrupaciones comerciales, como ALADI (Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay, más Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; más los asociados Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Colombia.) , la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), el ritmo del comercio entre dichas regiones ha ido perdiendo dinamismo respecto a periodos anteriores., además dicha contracción ha sido desigual en la zona. En cuanto al comercio interregional cabe remarcar que las exportaciones, entre el 2000 y el 2007, han mantenido su nivel, aunque en relación al pasado, entre 1995 y el 2007 se han reducido de 19.4 a 16.8% (EE. Cuadro 2.2.2.45); mientras que las importaciones interregionales han pasado de 16.3% a 18.6% entre 2000 y 2007, cuando en 1995 alcanzaba 18.1% (EE. Cuadro 2.2.2.46). En resumen se puede decir que el comercio interregional se ha estancado, a pesar de las múltiples organizaciones regionales. Sólo se puede destacar, en cuanto volumen, el comercio entre Argentina, Brasil, Chile y Colombia (EE. Cuadro 2.2.2.47), México y Venezuela se han incorporado de manera dinámica sólo a partir del 2002 (EE. Cuadro 2.2.2.55).

En cuanto a la deuda externa ha ido perdiendo peso respecto al PIB, entre 2000 y 2006 llegó a 26%, después de haber representado en el pasado más de 42% (EE. Cuadro 2.2.4.7); en términos absolutos la deuda sigue teniendo un peso importante, a pesar de las altas transferencias realizadas durante las tres últimas décadas (EE. Cuadro 2.2.4.6). Se ha hablado de la fortaleza de los países de ALyC por el alto nivel que han alcanzado sus reservas internacionales, las cuales se habían incrementado a más de 320, 000 mdd en 2007 (EE. Cuadro 2.2.4.8). Sin embargo, como se ha dicho, ello no puede ser una garantía y ventaja en el mediano y largo plazo, muchas veces, ni en el corto. La mayor parte de esas reservas están en dólares, que expresados en meses de exportación, ronda, en los últimos años, en poco más de 5 meses (EE. Cuadros 2.2.4.9; 2.2.4.10 y 2.2.4.11). Y por otro lado la Inversión Extranjera Directa Neta (IEDN) se ha reducido entre 2000 y 2006 de

72,148 mdd a 28,841 mdd (EE. Cuadro 2.2.4.5), cuando en términos generales en los noventa fue mayor.

En cuanto a la inflación, cuyo control se ha priorizado, sacrificando a sectores importantes de la población de la casi totalidad de los países de AL, se aprecia, tomando de año base el 2000, que se ha incrementado de manera persistente y aceleradamente (EE. Cuadro 2.3.1), pero si se toma sólo el índice de precios al consumidor se puede apreciar que se ha agudizado (EE. Cuadro 2.3.2). Lo que revela, de manera irrefutable, que el control a la inflación, sin políticas de crecimiento y desarrollo económico, resulta poco sólido, y los escasos y limitados éxitos tienden a disolverse, más aún, en un contexto de devastación social.

Este breve panorama muestra que las economías de AL, si bien han tenido éxitos, no se puede afirmar que se encuentran al margen de los peligros y retos que las han asediado y castigado desde siempre; más bien parece que las dificultades, al no resolverse sólida y estructuralmente, siguen perviviendo, y en las condiciones actuales se han ampliado y profundizado (CEPAL, 2002). Esta circunstancia guarda estrecha relación con los intereses y políticas impuestas por las grandes corporaciones y el capital financiero en complicidad con las autoridades locales, que sólo ha beneficiado a un selecto sector, perjudicando a todos los demás de ALyC; los micro, pequeño y mediano empresarios hasta los estratos menos favorecidos, y por supuesto al mundo del trabajo, que en conjunto conforman la inmensa mayoría de dichas sociedades. Sin duda que resulta benéfico el crecimiento de la economía en general, y que algunos segmentos presenten dinámicas positivas, como el de la exportación, sin embargo, cuando el mercado externo presenta contracciones y no hay un mercado interno sólido, la fragilidad se recrudece en todos los ámbitos de la economía. Situación que revierte rápidamente los pocos y frágiles éxitos hasta tornarlos en fracasos y redoblados retos. En este periodo la economía ha crecido, pero los beneficios se concentraron en el sector exportador fuertemente concentrado (PNUD, 2005). El éxito del sector sigue sustentándose, como en el pasado, en la contracción salarial y deterioro de las condiciones laborales.

EMPLEO, SALARIOS Y POBREZA

El reciente y frágil éxito de la orientación de la acumulación de capital en AL en este último periodo se manifiesta en el rezago en varios ámbitos, los más afectados han sido el nivel salarial y laboral y las condiciones de vida. Ello se ha expresado en que el nivel de informalidad y trabajo precario no se ha neutralizado, y se sigue ampliando en la región. Lo que ha llevado a que la pobreza como la indigencia en AL entre 1994 y 2006 siga siendo uno de los retos fundamentales. Si bien la estadística apunta a que se han reducido tanto una como otra, en el nivel salarial, empleo y desempleo, como en las condiciones de vida, se aprecia que ha continuado el proceso de deterioro, lo que en alguna medida explica el aspecto endémico de la pobreza e indigencia. Si bien se afirma que la pobreza bajó en cerca de 9 puntos, aún se mantiene en un nivel preocupante de 36%, mientras la indigencia llegó a 13%, cuando el promedio para la región estaba entre 15 y 18% (ES. Cuadro 1.6.1).²¹ La estadística también señala que la pobreza en el sector rural se redujo en cerca de 11 puntos porcentuales, pero aún se encuentra en un nivel alto, 54.4% como resultado general de la evolución de cada país, donde se destaca en particular Brasil. En cuanto a la indigencia, igualmente se percibe que entre esos años se redujo hasta llegar a 8.6%. Mientras que la indigencia rural alcanzó el 29.4%, lo que evidencia una alta marginación; los altos índices de indigencia se encuentran en países como Bolivia y Perú (ES. Cuadro 1.6.2). Expresión de todo ello se resume en que “sólo 7 de los 18 países -Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay- en 2015 estarían un poco más cerca de los Objetivos del Milenio relacionados con la reducción de la pobreza” (PNUD, 2005). Este deterioro ha sido resultado en primer lugar de prolongadas políticas de control salarial impulsadas por los gobiernos locales, que han contribuido de manera directa a la pérdida del poder adquisitivo y a la progresiva concentración del ingreso. Ambas características han sido estructurales en AL, pero se han acentuado en la década de los ochenta, y han proseguido en los años noventa hasta el 2006 y después. Ello se puede observar en el hecho de que el grupo social aglutinado en el quintil 5, o decil 9 y 10, llegó a concentrar hasta

²¹ En adelante los cuadros citados corresponden a: CEPAL (2008) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, con la referencia que aparece en el original. De la sección estadísticas Sociales (ES). (ver anexo electrónico). Cuando se haga referencia a una fuente diferente se señalará.

50% de la riqueza (ES. Cuadro 1.6.3). Si bien el número de personas en el decil de menores ingresos se ha reducido, así como en decil 10, el más rico, ello podría sugerir que se está conformando una clase media y que está ganado peso, por la transferencia de población de un decil y de otro. Esto sugiere la emergencia de una clase media en ascenso, sin duda de gran importancia para la economía nacional, es poco convincente si se observa la reducción del poder adquisitivo de los salarios en beneficio del capital. En todo caso se estaría ante una contracción de la escasa “clase media”, cuyos salarios han tendido a reducirse, y que están viviendo un proceso pauperización, como se puede afirmar si se toma como referencia el fuerte proceso de concentración del ingreso y la riqueza.

A pesar que el coeficiente de Gini, índice de desigualdad, en AL, entre 1990-2006 se ha reducido, a excepción de dos países (Bolivia y República Dominicana) que se alejaron más de 0 -perfecta igualdad- y avanzaron más hacia 1 -perfecta desigualdad- (ES. cuadro 1.6.4), sigue manteniéndose una fuerte concentración del ingreso y la riqueza en varios países. Tomando un horizonte de los últimos 40 años, en varios países creció la desigualdad en promedio, y en muy pocos disminuyó (World Bank, 2010), aunque en casos como Brasil y México aparece una tendencia a mejorar el ingreso en estrechos sectores sociales. En este contexto se debe recordar que no es el caso de las mujeres, ya que padecen mayor vulnerabilidad en varios ámbitos de las condiciones de vida. Por ejemplo, llama la atención la brecha de pobreza entre los hogares con jefatura femenina y masculina, revelando que en casi todos los países los hogares con jefatura femenina son los más pobres. Aunque aparezcan algunos indicios estadísticos de que la presencia de la pobreza e indigencia ha disminuido, la devastación de las condiciones de vida, expresión de la contracción permanente de los salarios y el empleo, como del creciente desempleo, trabajo informal y precario, advierte que la desigualdad y la pobreza no sólo se ha mantenido sino se ha consolidado.

En principio el crecimiento económico entre 2003-2007 en AL generó cierta dinámica positiva en la demanda de empleo, aunque ha sido totalmente insuficiente para los niveles requeridos de absorción de

trabajo en la región. En ese contexto han sido las mujeres quienes han padecido las peores condiciones. La evolución de la población ocupada por actividad económica, en el sector de los servicios ha crecido de manera acelerada, con la consiguiente reducción relativa y en algunos casos absoluta, tanto en la agricultura como en la industria, en casi todos los países de la región entre 2000 y 2006 (ES. Cuadro 1.2.5). Se aprecia estancamiento en la tasa de absorción de fuerza de trabajo asalariada masculina (CEPAL, 2008), compensado por un incremento en la participación de las mujeres en las actividades económicas, entre 1995 y 2010 (proyección del 2007), que se ha elevado de 43.2% a 52.6% (ES. Cuadro 1.2.2, y CEPAL, 2008a), de manera destacada en el ámbito urbano y fundamentalmente en el sector servicios (CEPAL, 2008a). Hecho que se explica en buena medida porque el incremento de la participación de los hombres se ha concentrado en el rubro, “actividades por cuenta propia”, que en la mayoría de los casos se trata de trabajo informal, mientras que la incorporación de la fuerza de trabajo femenina ha sido más pronunciada en el régimen asalariado. Expresión entre otras razones porque las economías de la región se han volcado al mercado mundial, así como resultado de la transformación técnico-productiva, lo que ha acelerado la terciarización de las economías de la región; pero también resultado de una sistemática desindustrialización, sobre todo en las ramas tradicionales (ES. Cuadro 1.2.7), tanto de capital nacional como transnacional, que han migrado fundamentalmente a regiones como China, centro de atracción de la relocalización industrial. La dinámica del incremento de la fuerza de trabajo femenina también se explica por la creciente pérdida del poder adquisitivo de los hogares que ha obligado a las mujeres a incorporarse al trabajo asalariado y de manera cada vez más acelerada, al informal.

Pese a que se amplió el mercado laboral, con sus limitaciones, la recuperación del salario ha sido más difícil. La estabilidad del poder adquisitivo, o bien su incremento, sólo se ha hecho realidad para un pequeño segmento laboral, especialmente los cuadros de dirección. Pero para el grueso del mercado laboral ha significado deterioro y fuertes desventajas. Esta contracción en el ingreso ha atacado de manera más incisiva a los jóvenes entre 17 y 24 años, en particular a las mujeres, hecho endémico que caracteriza a todos los países de AL; las

mujeres son el sector de la población con menor remuneración, por grupos de edad, en todos los países, en algunos casos llega a representar una diferencia de hasta 5 veces menor (CEPAL, 2009). Sin embargo, a pesar de que el ingreso laboral de las mujeres equivalga en promedio sólo al 70% del ingreso de los hombres, su aporte es fundamental para mitigar la pobreza de los hogares, tanto en los casos en que las mujeres perciben ingresos monetarios como cuando reciben aportes no remunerados. Se ha llamado la atención sobre la importancia de las mujeres como jefas del hogar y aportantes ya que han contenido la pobreza en por lo menos 10% (CEPAL, 2009).

Las condiciones del mundo del trabajo se han tornado más adversas, no sólo porque la creación de nuevos empleos ha descrito tendencias erráticas y además de mala calidad, acompañada de una cada vez mayor pérdida del poder adquisitivo del salario, sino porque a todo ello debe agregarse el subempleo y desempleo bajo las más diversas formas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la proyección del desempleo subió de 7.5% hasta 8.8%, cifra que llegaría a aproximadamente a 3.2 millones de nuevos desocupados, lo que elevaría la cifra para llegar a cerca de 19.1 millones, siendo las más afectadas las mujeres jóvenes. Aunque de cualquier manera, esa cifra de desempleo parece un poco alejada de la realidad de los países de la región, que al parecer siempre supera a las estadísticas oficiales.

En nueve países de la región, hacia 2007, la tasa de desempleo juvenil era más del doble de la desocupación total. Aún en economías dinámicas como la chilena, más del 20% de los jóvenes estaba desempleado. En Colombia los desempleados jóvenes fueron casi 1 millón, el 50% del total nacional; en Perú llegó a 22% (ES. Cuadro 1.2.17). En términos generales en la región, uno de cada cuatro jóvenes está marginado del mercado laboral, del sistema de salud y educativo (Stiglitz, 2009), "Cuanto más joven, más será expulsado del mercado de trabajo" (Sum, 2009). En la medida en que se reduce la posibilidad de incorporarse a los puestos de trabajo disponibles, los más expuestos a esta situación son jóvenes, mujeres, pobres y de menor escolaridad. Sin embargo, esta situación está empezando a afectar a jóvenes con formación universitaria, hecho que evidencia efectos nefastos de

pronóstico reservado como: a) desaprovechamiento de las ventajas de la fuerza de trabajo calificada, con lo que el gasto en educación no se le da un uso adecuado; b) el desplazamiento de jóvenes de baja formación con salarios bajos por fuerza trabajo calificada, con salarios iguales o menores; c) reducción de la potencialidad de las capacidades productivas sociales. Todo el proceso revela un círculo vicioso de derroche de recursos humanos y financieros.

En este contexto las mujeres son quienes se encuentran en mayor debilidad, en 2006, la tasa de desocupación femenina fue 56% superior a la masculina, y su ingreso salarial representaba cerca del 72% del de los hombres. Esta circunstancia resulta más lacerante cuando se constata que ataca en mayor medida a las mujeres con mayor número de años de escolaridad (ES. Cuadro 1.2.18), sobre todo en el grupo de edad entre 15 y 24 años (ES. Cuadro 1.2.19). Lo que significa que una parte de los recursos de la educación están teniendo baja eficiencia en casi todos los países de la región, con excepción de algunos, según la estadística como México, donde dicha situación de desventaja para las mujeres se presenta sólo para el grupo de edad de más de 60 años (CEPAL, 2008a). Lo que parece una verdad a medias y por tanto discutible, conociendo la realidad que vive dicho país (Cabrera, 2012).

Por otro lado, se ha ido perfilando un escenario que destaca el aumento de la mujeres como jefas de hogar, como en el mundo entero. El promedio para la región se aproxima a 33% de los hogares donde la responsabilidad recae en las mujeres (CEPAL, 2009); aunque en Nicaragua alcanza el 40%, mientras que México el 26%. Pese a que esta tendencia va en aumento al igual que la incorporación de la fuerza de trabajo femenina, aún resulta elevado el nivel de dependencia de las mujeres cónyuges sin ingresos, sean pobres o no pobres, destacando que en condición de pobreza, el nivel de dependencia es mayor en casi todos los países de AL (CEPAL, 2009). Las condiciones adversas también se han reflejado en el incremento de violencia doméstica que sufren las mujeres.

En cuanto a las condiciones de vida hay aspectos que se han mantenido mientras que otros se han deteriorado. Por ejemplo, la tasa de

analfabetismo sigue siendo muy alta entre las mujeres, y representa una proporción siempre mayor, la cual va de 7 a 10% en todos los países, en los grupos de edad mayores de 15 años; si bien ha tendido a reducirse, ha sido a un ritmo más lento que entre los hombres (ES. Cuadro 1.3.1), lo que no significa que la condición educativa de los hombres esté en mejores condiciones, sino, cuando mucho, está menos peor. Sin duda que esta situación que viven las mujeres representa una restricción al ámbito social, laboral y salarial. Sin embargo, las mujeres que logran superar esos obstáculos, tampoco les supone mayor equidad de género, ya que el ingreso laboral por años de estudio es más bajo que el de los hombres, aunque la brecha se haya cerrado, sigue siendo amplia, y llega a alcanzar 40 y 50% (ES. Cuadro 1.7.1). Por otro lado, la incorporación de las mujeres a la educación y salud, aún puede ser definida como insuficiente; y en cuanto a su participación en la política y la toma de decisiones aún es exigua.

Igualmente se aprecia que la condición de las mujeres en AL está más rezagada que la de los hombres en los ámbitos educativos. Por ejemplo, se observa que la incorporación al nivel educativo primario se ha elevado, aunque aún es insuficiente (ES. Cuadro 1.3.3), mientras que en el nivel secundario ha descendido (ES. Cuadro 1.3.4), tendencia que se mantiene en el tercer ciclo. En cuanto a la asistencia escolar por nivel de ingreso, según el quintil de pertenencia, se observa que mientras más pobres, se agudiza la inasistencia escolar (ES. Cuadro 1.3.6). Por otro lado, en cuanto al número de alumnos por maestros tanto a nivel primario como secundario, aún se percibe una relación poco satisfactoria (ES. Cuadros 1.3.7 y 1.3.8). Condiciones generadas por el rezago e inadecuado gasto gubernamental como por políticas públicas erradas y/o limitadas. En general estas deficiencias se han manifestado en la imposibilidad de que la educación sea un medio para generar dinámicas positivas en el desempeño de la ciencia, tecnología e innovación, pero además, han tenido efectos mínimos como mecanismo de ascenso socio-económico, y un casi inexistente impacto positivo en la mejora de las condiciones de vida de la población. Para la región de AL se puede decir que “el acceso a la educación muestra un alto grado de estratificación que reproduce, en vez de corregir, las desigualdades de ingreso. Esto aunado a sus efectos poco estimulantes en la inserción

laboral y las posibilidades de movilidad social, explica en parte la ostensible rigidez de la estructura social existente en la región”. (CEPAL, 2002, p.308).

En cuanto a la esperanza de vida se observa que se ha incrementado en los últimos 10 años, con mayor pronunciamiento en las mujeres (Cuadro 8, CEPAL, 2006) lo que hace suponer nuevos retos a los ya existentes para la seguridad social (SS) y los servicios de salud (ss). Sin embargo, los cambios que se han ido efectuando en ambas instituciones parecen ser incapaces de responder a las demandas que se amplían cuantitativa y cualitativamente. En este proceso de deterioro de las condiciones de vida, las políticas promovidas por los gobiernos de varios países de la región, al seguir los dictados de los organismos financieros internacionales, orientando segmentos de la SS como los ss, la educación, pensiones, etc., al mercado, al sector privado, han tenido un papel destacado en el proceso de exclusión. En el ámbito de los ss hay elementos que han sido afectados negativamente por la orientación que se ha impuesto a la economía como a las políticas sociales. Por ejemplo, en cuanto a la tasa de mortalidad, aunque se ha reducido desde 1995 (ES. Cuadro 1.4.2), aún está lejana la posibilidad de llevarla a niveles aceptables de acuerdo a criterios de hoy. Esa mejora se debe sobre todo a la elevación de las condiciones alimenticias, médicas, de higiene, de servicios, etc. Otro aspecto se señala el amplio rezago en el sector se aprecia en el número de médicos por habitante, rubro en el que aunque también se perciben mejoras, aún se está lejos que sea satisfactorio; esta variable se caracteriza por ser marcadamente dispersa, ya que mientras en Cuba se cubre a 157 personas por médico, en Uruguay a 244, y en México a 754, mientras que en El Salvador se cubre a 1997 habitantes por médico (ES. Cuadro 1.4.3). Una situación semejante existe en cuanto al número de camas por habitante, mientras que esa relación llegó a Cuba a 6.2 camas por cada 1000 habitantes, en México fue sólo de 0.7; en el caso de Venezuela se aproxima a 1.8 (ES. Cuadro 1.4.4). Esta baja proporción también es expresión, entre otras causas, de las políticas procíclicas de los gobiernos, las cuales son insuficientes de manera cada vez más acentuada, tanto en el gasto social en general como de salud en particular; situación que frente al incremento de necesidades sociales, crece la ineficacia. Aunque hay

países que se destacan, como Costa Rica o Cuba, cuyo gasto en salud alcanza el 6% respecto del PIB, mientras que otros países en promedio apenas llegan al 3%, muy por detrás de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que están en promedio arriba del 6% en gasto en salud.

Existen otros ámbitos donde se percibe la amplitud y profundidad de las dificultades y por tanto de los retos para neutralizar el deterioro de las condiciones de vida, aún sea a nivel básico. Aspectos como los servicios públicos, de vivienda, agua entubada, eliminación de excretas y alumbrado eléctrico (ES. Cuadro 1.5.1), requieren ser atendidos con urgencia. Situación desalentadora que en buena medida ha sido resultado de la conjunción de las políticas de austeridad impuestas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), etc., con la anuencia de las autoridades locales. Ello aunado a la errática y desequilibrada marcha de la economía, con fuertes impactos negativos en las políticas sociales.

El financiamiento del gasto social ha estado subordinado a la prioridad del pago de la deuda e intereses a los centros financieros. Lo que ha contribuido de manera importante al deterioro de los ámbitos de la SS, a la vez que ha acelerado el crecimiento del sector privado en ramas que producen los bienes y servicios de la SS como de los ss. Lo que ha llevado a profundizar la desarticulación e ineficacia de las instituciones públicas, provocando una mayor exclusión de la sociedad a esos bienes y servicios. Circunstancia retroalimentada por la regresiva evolución del nivel salarial y las pésimas condiciones laborales impuestas a lo largo de tres décadas, que inhiben una cotización adecuada.

Este deterioro ha sido también resultado de la fuerte concentración de la riqueza, el ingreso y el capital. Todo ese proceso de deterioro ha impuesto una agenda urgente a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para hacer frente a todo lo que implica “el subdesarrollo: la pobreza; la desnutrición; las enfermedades; el analfabetismo; la discriminación por razones socioeconómicas, étnicas, raciales o de género; la degradación ambiental; la corrupción política y, como factor

subyacente, el menosprecio por la dignidad del ser humano. Aunque sólo algunos de los ocho Objetivos de la Declaración del Milenio (ODM) guardan relación directa con la salud -la mortalidad en la niñez, la mortalidad materna, la infección por el VIH y el sida, el paludismo, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas- hay una estrecha relación de dependencia y sinergia entre todos.” (OPS, 2007). A esta lista debe de sumarse los retos detonados a principios del siglo XXI, tales como “afecciones relacionadas con una mala alimentación -la anemia, la obesidad, la desnutrición y las carencias de micronutrientes- que aquejaban a millones de personas en la Región” (OPS, 2007). Hay que hacer notar que el citado documento no profundiza en lo más mínimo en la responsabilidad de los agentes activos de tal deterioro como son los organismos internacionales y el papel de las potencias económicas como de las corporaciones multinacionales y la complicidad de varios gobiernos de AL.

En ese mismo documento se señalan deficiencias como la magnitud de los retos, tanto en sus comentarios críticos como recomendaciones se orientan de la siguiente perspectiva: “En los primeros años del siglo XXI, la pobreza, la exclusión social y la inequidad en la agenda política de los países y de los organismos internacionales han dado mayor espacio a la discusión sobre la protección social. El espacio institucional en que deben formularse y ejecutarse las políticas públicas ha adquirido una importancia mayor en el contexto regional, caracterizado por cuatro elementos: a) el cuestionamiento de las reformas sectoriales de los años ochenta y noventa; b) la falta de una red articulada de protección social capaz de constituirse en la base del desarrollo social en el nuevo contexto; c) el compromiso de lograr los ODM para el año 2015; y d) una inquietud por la inequidad persistente, la exclusión social y la pobreza en los países de la Región.” (OPS, 2007, P.84). Hay que insistir en que los aspectos del inciso a) y b) deberían ser planteados desde la perspectiva de la función del Estado, no sólo en cuanto al desempeño de las políticas sociales focalizadas, sino en una perspectiva integral de la política económica integrada a la política social. Es decir, ampliar la visión crítica hacia el modelo económico como su imposición política que han contribuido de manera fundamental a la desarticulación del Estado del Bienestar e impuesto

una estrategia económica altamente excluyente y concentradora del ingreso y la riqueza.

PROGRAMAS FOCALIZADOS: RESPUESTA URGENTE Y LIMITADA

En ese complejo contexto de desequilibrios que se expresan en el deterioro de las condiciones de vida en AL, se han impulsado diversos programas de orientación focalizada en diversos periodos, pero en particular en el periodo aquí referido, dada la devastación de las condiciones de vida de la población, a pesar de algunos avances en el ámbito económico. Se trata de programas asistenciales necesarios, sin embargo, dado el contexto, mecanismos y formas de existencia, generalmente resultan de limitado alcance. “Entre estos planes figuran Chile Solidario (2002), el Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI) de Bolivia (2002), el Seguro Integral de Salud (SIS) de Perú (2001), el Seguro Popular de Salud de México (2002), la Ley de Maternidad Gratuita y Atención de la Infancia de Ecuador, los Seguros Provinciales de Salud Materno-Infantil de Argentina, la Misión Barrio Adentro de Venezuela, la Extensión de Cobertura a Poblaciones Rurales de Guatemala, El Salvador y Honduras, y la política de Protección a la Familia de Nicaragua (2002). En 2006 16 países de la región tenían o preparaban estrategias e intervenciones para extender la protección social sanitaria de las madres y los niños, especialmente en los estratos pobres y del sector laboral informal.” (CEPAL, 2002, p. 88). La multiplicación de este tipo de programas evidencia el deterioro de las condiciones de vida de diversos grupos sociales en AL, pero en particular el de las mujeres; lo que confirma que se trata de un grupo altamente vulnerable. Si bien todos estos planes y programas han tratado de neutralizar de manera directa en el deterioro de las condiciones de vida de la población; incluso aceptando que han tenido incidencia en el corto plazo, no se puede decir lo mismo del mediano y largo plazo, es decir en la perspectiva estructural, donde han mostrado poca efectividad, y sus beneficios han tendido a desvanecerse en el contexto adverso de la economía y la política económica. Estos programas siendo diseñados para generar efectos en el corto plazo, lo cual es relevante en sí mismo, muchos de ellos tienen fines estrictamente políticos, y por tanto han logrado, mediáticamente,

magnificar su efecto, pero se ha desvanecido rápidamente. Ya que no se han acompañado de planes, medidas, proyectos que enfrenten de manera estructural e integral los retos en los diversos campos de la vida económica, social, política y cultural de manera integral.

Si bien en las condiciones en que se encuentran las sociedades de AL son urgentes los programas focalizados, son insuficientes esencialmente porque estas políticas públicas, están generalmente aisladas, sin una articulación sólida y amplia que incluya desde los cimientos una política económica integral de desarrollo; como ello no ha sido así, sus resultados son frágiles y varios de ellos de efectividad discutible, pero en el largo plazo muestran su peor ángulo, que es la falta de trascendencia, y en ocasiones contraproducentes. En esta perspectiva es acertado que se hayan instrumentado iniciativas y esfuerzos como las realizadas por la OPS en diferentes momentos y de diverso alcance, como los promovidos en la reunión de “Salvador, Bahía, Brasil. En este Congreso se acordó la toma de medidas para ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, especialmente de los servicios sociales y sanitarios, procurando lograr la máxima transparencia, eficacia y eficiencia posibles y establecer mecanismos para evitar el aprovechamiento indebido de las prestaciones y los privilegios especiales” (CEPAL, 2002: p.90). Sin duda que se trata de una iniciativa necesaria y urgente, que ataca uno de los aspectos de fuerte impacto, como la corrupción y falta de transparencia, pero estos objetivos, al igual que otros, apenas se trata de una estrategia aislada; es imprescindible, pero limitada por su carácter parcial en términos de tiempo, espacio y recursos. Es útil y urgente, pero de escasa efectividad para revertir rezagos estructurales, como los acumulados en los últimos treinta años de deterioro acelerado cualitativo y cuantitativo que han profundizado y acelerado las carencias y desigualdades estructurales del pasado. Circunstancias que impiden que, aún en momentos de crecimiento económico, tenga efectos sólidos en la recuperación de las condiciones de vida de la población en la mayoría de los países de AL; sin duda que otro elemento decisivo es la alta concentración de la riqueza.

Si bien debe haber reconocimiento a la importancia de esta política social, también es preciso señalar, que estos programas focalizados son apenas un intento de escaso rigor en diseño e instrumentación para mitigar la restricción de recursos del gasto público, ya de décadas. Si bien es cierto que dichos residuos de política social instrumentada, resultan importantes, son incompletos, inconexos y limitados. De manera muy especial se han orientado al campo de la salud y servicios sanitarios, y que han ido adquiriendo importancia como “una de las principales herramientas de la política pública orientada a garantizar el acceso universal a los servicios de salud” (CEPAL, 2002, p.90). En ALyC, si bien la relación del gasto total en salud con respecto al PIB, que comprende el gasto público y gasto privado, ha mostrado una tendencia creciente a partir de 1990 alcanzando aproximadamente más del 7%. Sin embargo, el gasto público en salud que incluye al gobierno central, los gobiernos locales y los seguros públicos de salud, alcanza apenas el 3.6% del PIB en los años 2004-2005. Por lo que el resto del gasto en salud se realiza en el sector privado, que desde mediados de la década de los noventa ha ido ganado espacio en este mercado, y que seguirá ampliándose, de acuerdo a la estrategia trazada.

Los procesos de reforma de los años noventa impusieron el principio de que el gasto público realizado era suficiente, cerca del 3%, y que el problema era la ineficiencia de ese gasto. Argumento que se ha topado con la realidad, incluso de los países desarrollados donde el gasto, dependiendo de los diversos países, está entre 7 y 10% del PIB. Por lo que el argumento de que el 3% era la magnitud adecuada para el gasto en salud y el problema era la eficiencia, se trataba más bien de un recurso retórico de poca racionalidad y para imponer una visión política sobre los ss. Argumento que tuvo como consecuencia el congelamiento, cuando no contracción del gasto en salud, bajo el principio de hacer más con menos, por casi dos décadas. Lo que ha atentado contra la capacidad instalada sanitaria y la salud en muchos países, evitando la cobertura y atención adecuada de un número creciente de población. Lo que es aún más alarmante a lo largo de las tres últimas décadas es el peso que ha mantenido el gasto privado respecto del público en el gasto total en salud, el cual ya está por encima del 50% en casi 30 años (CEPAL, 2002, p.94). Situación que en el contexto de la fuerte

concentración del ingreso y la riqueza, el deterioro del salario y el empleo, evidencia que la demanda de salud cada vez se está orientando más al mercado, donde cada vez un pequeño grupo de gran poder económico gasta más, mientras amplios sectores de la población enfrentan mayor vulnerabilidad, llevando a una polarización mayor en la atención a la salud.

El incremento acelerado del gasto público en la promoción de la salud es urgente y necesario, pues a pesar de haberse incrementado aún es insuficiente tanto por los rezagos estructurales como por los impactos coyunturales. Se puede afirmar que si el nivel del gasto en ss, básicamente en programas focalizados, no se eleva y se distribuye más equitativamente entre la población y necesidades, y sobre todo se mantiene en el tiempo y con más recursos, será un gasto que no cumplirá sus objetivos, y seguirá siendo insuficiente e ineficiente para combatir la marginación y pobreza. Ya que en el contexto de fuerte promoción de la liberalización del mercado con fuerte control salarial y débil mercado interno, tenderán a ampliarse los aspectos negativos. Por ejemplo, el gasto en salud en los países desarrollados ha crecido al doble, en un contexto donde el ámbito de la SS mantiene un espectro amplio y profundo; aunque el contexto de la crisis en curso, han sido atacados sistemáticamente la SS y los ss.

Aún más, si este tipo de gasto fuera siempre creciente en los países de AL, pero sin una reorientación de la política económica, será un gasto que podrá tener resultados mediáticos inmediatos, pero en términos de abatir rezagos en el mediano y largo plazo, serán ineficientes. En las economías capitalistas de los países dependientes, del tercer mundo, o como se les denomine, en particular las de AL, con retos estructurales complejos, es preciso impulsar alternativas de crecimiento y desarrollo que generen menos desequilibrios, que impidan profundizar la desigualdad e inequidad en lo social, económico, político y ambiental. Sin olvidar, que en las economías dependientes y sociedades con grandes desequilibrios, es preciso que se impulsen de manera integral políticas públicas con la participación ciudadana, vigilancia y rendición de cuentas, para que las estrategias, organismos, programas de la SS tengan efectos positivos consistentes y regeneren las condiciones de

vida. Sólo así se puede levantar un dique a los rezagos y retrocesos profundizados en los últimos treinta años, y hacer frente a los retos estructurales de las economías de AL.

LA CRISIS EN CURSO E IMPACTO EN AL

Durante la crisis en curso, 2007-2013, las condiciones de vida de diversos grupos sociales de AL han tendido a deteriorarse. Aunque disminuyó en algún grado el nivel de pobreza en el periodo 2003-2007, ha vuelto a ascender al calor de la crisis a cerca de 180 millones de personas (CEPAL, 2010a), con un mayor índice de marginación, reflejo del nivel de concentración a todos los niveles en la región, como por la contracción de las políticas públicas de protección social y del gasto social en general, mecanismos que han mostrado sus deficiencias e insuficiencias, en sus políticas básicamente focalizadas. Expresión del descenso general de las condiciones de vida y prestaciones para la mayoría de la población (CEPAL, 2008b).

La condición de las mujeres en el contexto de la crisis en curso está amenazada con deteriorarse aún más; ya que la brecha de la tasa de desocupación de mujeres de bajos ingresos se ha incrementado, con respecto a la de los hombres. Además, algunas actividades de alta participación laboral de mujeres están resultado afectadas por la crisis económica, especialmente, comercio, servicios financieros, la industria manufacturera, particularmente la textil y maquila, así como el turismo, restaurantes y empleo doméstico. Igualmente el trabajo informal se ha acentuado entre las mujeres, sobre todo en los quintiles de mayor pobreza. Además estas actividades económicas, en general, han supuesto la ausencia de protección laboral y social, caracterizadas también por ingresos bajos e inestables. Todo ello ha contribuido a que de manera acelerada la fuerza de trabajo femenina se refugie en el mercado informal.

Así pues, los desequilibrios estructurales que se han generado en AL por largo tiempo, sumados a los de orden coyuntural de este último periodo, han tendido a acelerar e incrementar la concentración del ingreso, lo que se ha expresado en que el quintil más rico paso a controlar del 55 al 65% del ingreso, lo que en parte explica el deterioro

del quintil más pobre. En el periodo entre 1995 y 2006 que ha habido momentos de crecimiento económico, se ha pagado un precio alto al redoblar el nivel de dependencia; y por otro lado, a pesar del crecimiento se ha ampliado la brecha de la desigualdad, al concentrarse aún más la riqueza y aumentar la exclusión. Lo que confirma que aún en periodos de crecimiento no se pueden recuperar de manera automática las condiciones de vida de la población. Una de las razones es que la política social se ha diseñado en un contexto en que la política económica está comprometida con un modelo que atenta de manera sistemática contra aquélla. Sin duda que la llegada de algunos partidos y dirigentes a diversos gobiernos de AL, generalmente excluidos, han planteado éstos y otros aspectos, sin embargo, al parecer aún no se ha profundizado lo suficiente para crear mecanismos sólidos que detengan dicho deterioro e inicie la recuperación de las condiciones de vida.

Capítulo 4. Fondos de pensión en América Latina: 1990-2010

INTRODUCCIÓN

La imposición del modelo económico en América Latina (AL) impulsado desde varios ámbitos, ha generado una dinámica económica errática y concentradora. Junto a tal modelo se ha impuesto una estrategia para la política y el gasto social, llevando al desmantelamiento del mínimo Estado del Bienestar y al deterioro de segmentos de la Seguridad Social (SS), en particular los servicios de salud (ss), cuya función se ha ido trasladando, bajo diversos mecanismos, procesos y políticas, al espacio del mercado. Los bienes y servicios que brindaba la SS y los ss que suponían beneficios aún limitados, han ido desapareciendo poco a poco. Esa misma estrategia económica impulsó también cambios drásticos a los fondos de pensión (FP), imponiéndoles una decidida orientación por el mercado, en particular hacia el sector financiero. Mecanismo ha mostrado la debilidad en un corto lapso de tiempo, al punto de expresarse en pérdidas recurrentes de los FP, que redundarán en mayor deterioro de las condiciones de vida del mundo del trabajo.

FONDOS DE PENSIÓN EN EL CONTEXTO DE LA FINANCIARIZACIÓN

La crisis de los años setenta logró remontarse mediante la reestructuración del capitalismo, que fue hegemonizada poco a poco por el capital financiero en un contexto de contrarrevolución cultural. Transformación que penetró en todos ámbitos de la vida social, y alcanzó tal profundidad que ha logrado desmantelar una de las instituciones fundamentales de la época dorada del capitalismo: la seguridad social (SS) y varias de sus prestaciones, al punto que han sido volcadas poco a poco al sector privado; segmentos importantes como la educación, la salud, los FP, etc. Se puede afirmar que esos tres ámbitos representaban una rápida maduración de las inversiones y altos rendimientos al sector privado. El caso particular de los FP, por la magnitud y su crecimiento sostenido, fueron sometidos a las reglas del sistema financiero; el fortalecimiento de éste ha permitido que la función de los FP, dar certidumbre a los trabajadores a la hora del retiro, pase a segundo plano, imponiendo los objetivos del sistema financiero, y en esa medida, los ha financiarizado.

Los FP en AL han logrado altos rendimientos para los gestores y administradoras de esos fondos, y más en general al sistema financiero, pero muy limitados para sus propietarios, el mundo del trabajo. Este proceso de financiarización de los FP en AL han generando, por otro lado, un alto grado de incertidumbre para los beneficiarios y se han tornando aún más vulnerables las condiciones de vida del mundo del trabajo y la sociedad en general. Circunstancia absolutamente contradictoria con el objetivo central de la SS y los FP que es dotar de cierta certidumbre y protección.

Los FP denominados solidarios e intergeneracionales, iniciados a mediados de los años cuarenta, en términos generales tenían el objetivo de dar cobertura jubilatoria y pensionaria a los trabajadores de ayer con los recursos de los trabajadores de hoy; este mecanismo en AL fue parcial y frágil. Aunque en la región esta cobertura ha sido mínima y frágil, entre el 20 y 25% de los trabajadores. En el contexto y al calor de la crisis de la deuda en la década de los ochenta, y con el objetivo de eliminar la participación del Estado en la economía como el desmantelamiento del limitado Estado del Bienestar en AL, varios argumentos se articularon para calificar de ineficientes e inviables tales FP. Se crearon los mecanismos para reorientarlos al sistema financiero, con el argumento central de que darían respuesta a los retos y limitaciones que se enfrentaban. Un elemento central del argumento planteaba que mediante el sistema financiero no sólo lograría tal objetivo, sino que además, ampliaría y profundizaría los mercados financieros, con ello, además de dar respuesta a las dificultades de los FP, generarían beneficios en el ámbito económico, laboral y salarial, así como promovería la ampliación de la riqueza. Estos fondos se administrarían de manera individual y se cotizaría en las instituciones financieras locales; las cuales se tornaron, poco a poco o de manera violenta, en internacionales. La estrategia permitiría que los cotizantes recibieran sus ahorros al final de su vida laboral con los intereses generados, mientras las administradoras de fondos de pensión cobrarían comisiones por la administración de dichos recursos. Todo ello cubierto bajo el argumento de que “el mercado” es, en definitiva, el mecanismo adecuado para la mejor asignación de los recursos.

Esta estrategia impuesta a los FP tenía como horizonte la consolidación del sistema financiero, cuya transformación inició desde los años setenta (Girón, 2005), y quedaría definida y configurada durante la década de los ochenta. Su consolidación se llevó a cabo durante la década de los años noventa con la incorporación y supeditación total de la dinámica de la economía real, donde los FP jugaban un papel importante. En ese contexto se impuso la estrategia para que los FP se trasladaran del régimen solidario e intergeneracional al régimen de capitalización individualizada. El cual se impuso en varios países de AL, en Chile (1981), Perú (1992), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), México y Bolivia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2000), República Dominicana (2001) Panamá (2002). Al grado que en países como Bolivia, Chile y México casi han desaparecido los sistemas mixtos. Esta estrategia fue impuesta después de la década perdida, cuando las sociedades de AL se encontraban extenuadas económica, política y socialmente. Excepto Chile que inició desde los años ochenta.

Justo cuando la devastación social y precariedad económica hacía imprescindible ampliar y mejorar la cobertura de la protección social, se procedió en sentido contrario. En países como Brasil, Venezuela y Ecuador no se ha podido implantar esta orientación; mientras que la incorporación en algunos países de Europa ha sido marginal, gracias una decidida movilización y rechazo social, así como una férrea negociación política. Esta resistencia ha tenido resultados positivos gracias a sólidos argumentos como: la puntual evaluación de los recursos y los retos a que se enfrentan, las ventajas y desventajas de las diversas alternativas, y sobre todo, la discusión, negociación y participación política. Hecho que comprueba que la reforma impuesta a los FP en AL no era un imperativo económico, como tampoco lo es en la actualidad para el caso de España, Francia, Grecia y otros (Navarro, Torres, Gascón, 2011).

La orientación del régimen de acumulación capitalista en AL hacia la financiarización se ha ido perfilando desde principios de los ochenta, al inicio fue un tímido relajamiento de la regulación financiera, acompañado del decidido impulso a la desregulación del mundo del trabajo, salarios y empleo, cuyo objetivo central fue el control y

contracción salarial. Se impuso la desregulación de los escasos segmentos donde existía, impulsada e influida por transformaciones de todo tipo, pero sin duda que ha sido inducida por la estrategia financierista, consolidada hasta ser hegemónica en los años noventa. El proceso de financiarización, expresión de transformaciones en la estructura del sistema bancario y financiero, tanto privado como público, aceleró su dominio sobre la economía real. Contexto adecuado para la reorientación de los FP en algunos países de AL. En este contexto, se advertirá que la función de los FP al sistema financiero se encuentra en la magnitud de los recursos drenados, así como por lo poco transparente y escasa normatividad que ha caracterizado a dicho proceso, lo que lo orientó al relajamiento regulatorio, que abrió a su vez la puerta a irregularidades de todo tipo. El volumen de recursos aunque no era significativo al inicio, tampoco fue despreciable; el mecanismo diseñado aseguraba un rápido incremento al cabo de pocos años. Aunque ha sido frenado en gran medida por los límites que el modelo económico ha impuesto, además de los propios mecanismos de los FP.

Esta estrategia que se imponía en AL, en el contexto del deterioro salarial y laboral, resultaba poco funcional y de alto riesgo por los mecanismos de la SS y en especial de los FP, en tanto dependen del nivel salarial y laboral. En los países donde se impuso los FP individualizados de capitalización, las condiciones de vida habían tendido a deteriorarse, acentuándose la degradación social. En ese contexto adverso, la imposición de los FP capitalizados se basó en argumentos con supuestas ventajas en el futuro inmediato, tales como:

- Mayor nivel de pensiones y financieramente sustentables.
- Una “industria” de Administradoras de Fondos de Retiro (Afore) más competitiva.
- Mercados competitivos y no monopólicos.
- Incremento de la cobertura en las pensiones.
- Disminución de la incertidumbre de los cotizantes.
- Ampliación constante de la liquidez, aunque limitada.
- Mayor y mejor protección de las pensiones frente a riesgos.
- Promoción de una mayor equidad.
- Mejorar la densidad de cotización.
- Mejorar la eficiencia, ya que el sector privado tiende a ello.

- Mejorar el control de los FP (separando la fiscalización, bajo control del Estado, de la administración, empresas especializadas).
- Y en el campo de la economía, generaría ventajas como:
 - incrementar el financiamiento de actividades productivas del sector privado como público.
 - Positivos impactos económicos (crecimiento, mercado de trabajo, de capitales; ahorro e inversión; además incrementaría la productividad).

Bajo estos objetivos se impuso la reorientación de los FP solidarios e intergeneracionales por los individualizados y financiarizados en varios países de AL. En seguida se presentan algunos casos, quizá paradigmáticos y representativos de tal proceso.

ARGENTINA

La reforma de los FP en Argentina de 1994 no logró festejar quince años de vida, en buena medida porque su efímero y frágil éxito lo llevó al rotundo fracaso. Generó rápidas y sustanciosas utilidades de manera exclusiva para grandes bancos e intermediarios financieros, con un alto grado de especulación, y, por otro lado, un acelerado déficit y endeudamiento del sector público, y mínimo beneficio para los trabajadores. Esta reforma ofrecía pensiones que llegaban al 50% del ingreso de los últimos tres años trabajados, mientras que en el antiguo régimen intergeneracional y solidario se estipulaba hasta 82% por ley, aunque en la realidad era menor, pero menos incierto que el nuevo. La crisis del capitalismo financiarizado iniciada en 2007 golpeó a las instituciones financieras que administraban esos fondos. En el caso de Argentina, las Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones (AFJP) perdieron cerca de 17.5% de su capital, de octubre a octubre de 2007 a 2008. Por otro lado, la institución gubernamental encargada de la SS en Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), “fijó en 100 mil millones de pesos argentinos (cerca de 31 mil millones de dólares –mmdd-), el costo para el Estado en 14 años de jubilación privada.” En este contexto se debe situar la estatización de los fondos de pensiones y jubilaciones realizada en el 2010, que intentó evitar la pérdida de cerca de 24.8 mmdd que aún se encontraban bajo la administración del sector financiero. Al 2011 régimen jubilatorio, ahora estatizado, cuenta con cerca de 9.5 millones de afiliados, con

aportaciones anuales cercanas a 4.5 mdd que hubieran estado a disposición del sistema financiero. Esta medida ha evitado en primera instancia mayores pérdidas de los FP para los que cotizan hoy como para los del futuro. Acción que ha puesto alto a la estrategia especulativa que promovió el sistema financiero, y que mermó los ya de por sí mínimos FP. Hay que advertir que la estrategia estatizadora quizá no sea la mejor, pero en las condiciones en las que se encontraban, fue la menos peor. Uno de los aspectos que se pueden destacar en la estrategia gubernamental de estatización es que las mujeres, cuya expectativa de vida es mayor a la de los hombres, podrán optar por la jubilación adelantada, además de que se incrementará el monto de sus pensiones y jubilaciones, ya que hasta ahora, sólo 30% de las mujeres recibían prestaciones, aunque generalmente inferiores a las de los hombres.

Además de lo errática, cuando no negativa evolución de los FP financierizados, ha quedado al descubierto la irresponsabilidad y falta de ética del sistema en su conjunto de las administradoras, y por supuesto de sus personificaciones, los funcionarios de alto nivel. Por ejemplo en 2007, ante la inminencia de la crisis y las consiguientes minusvalías de los FP de cerca de 25%, 150 dirigentes de las AFJP de Argentina se asignaron cerca de 61 mdd, equivalente a más de 300 000 pensiones básicas. El presidente de Consolidar Seguros (asociada al Banco Bilbao-Vizcaya-Argenteria -BBVA), una de las administradoras de mayor presencia, tuvo una asignación casi de 678 mil dólares (md); o el de Orígenes (que fue absorbida por Consolidar) tenía percepciones cercanas a 80 md mensuales (página 12, 9-12/11/08). En tanto que el vicepresidente de Máxima recibió 510 md en 2007 y dos bonos por 49 md, además de ser director del banco HSBC de Los Ángeles y Nueva York. El presidente de MetLife ganó 710 md en los últimos 12 meses por concepto de salario mensual y bonos. O bien el presidente de Arauca Bit que ganó 412 md anuales.

COLOMBIA

Uno de los aspectos que se repitió en varios países de la región fue la fuerza de penetración mediante el impacto mediático, que se ha encargado, por un lado, de impulsar y convertir como verdad única y

panacea al nuevo régimen de capitalización; y, por el otro lado, ha denostado al régimen solidario e intergeneracional, señalando, en el caso particular de Colombia que: “el sistema de pensiones del sector público y del Instituto de Seguridad Social (ISS) para el caso de Colombia, están en crisis.” Y que “para poder pagar las pensiones será necesario aumentar las cotizaciones a la seguridad social a un ritmo acelerado en las próximas décadas, hasta llegar a cotizaciones superiores a una quinta parte del salario, lo cual haría a la industria colombiana no competitiva a nivel internacional”. Por lo que se puede apreciar estas referencias ilustran de manera explícita las ideas presentadas en La Doctrina del Shock (Klein, 2008): Imponer ante todo el terror como mecanismo de control. También se acusó al sistema político colombiano de aumentar los beneficios de los FP, pero no las cotizaciones, lo que convertía al sector público en ineficiente, además se argumentó la inevitable quiebra técnica. Al mismo tiempo los *mass media* afirmaban por otro lado, que la solución estaba en la privatización, afirmando que ésta sería exitosa, casi por el sólo hecho de ser privada. Así las autoridades llegaron a la conclusión de que la nueva estrategia de capitalización de los FP “acabará con el caos que existe en el sistema de pensiones del sector público” (Superintendencia Financiera, 2008). Este “argumento” estuvo presente en todos los países en que se impusieron los FP capitalizables.

En Colombia en 1995 se dijo que al cambiar el régimen de pensiones: “El proyecto de seguridad social, dio un vuelco en el manejo de las pensiones en Colombia. (Ya que, SC) Se aprobó en el Senado y la Cámara, advirtiendo que la edad de jubilación de los trabajadores afiliados al ISS se mantendría en 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, al final se amplió el lapso de tiempo para ambos. Se incrementó el número de años de cotización y porcentaje de cotización. Quienes estaban afiliados o se afiliarán al ISS deberían cotizar durante mil semanas (20 años) para obtener una pensión, mientras que los que cotizarán a los fondos de pensión financierizados, mínimamente se incrementaría a 1.250 semanas, es decir 25 años.” (Superintendencia Financiera, 2008).

Las condiciones que presentan los FP y cesantía colombianos, en el año 2009, eran de las siguientes: El mayor número de afiliados con que cuentan los fondos privados de pensiones son trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos. En este rango está el 79.1% de los afiliados en los nueve fondos privados, mientras que tan sólo el 1% devenga más de 16 salarios mínimos (FIAP, 2008). Por ejemplo en la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos) los afiliados con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos eran el 13.7% del total, y el 4.5% corresponde a afiliados entre 4 y 7 salarios mínimos. En cuanto a la edad se percibe que el mayor número de afiliados está entre los 25 y 34 años, 52 de cada cien afiliados de los nueve fondos están dentro de dicho rango. Los jóvenes entre 15 y 24 años son el segundo grupo en número de afiliados con 29.6%. El 15.8% del total son personas entre 35 y 44 años, y el 1.8% entre 45 y 54 años de edad. El menor número de afiliados es el grupo de los mayores de 55 años de edad (IIS, 2008). Situación en general que implica alta vulnerabilidad tanto para los cotizantes como para el mecanismo e institución.

La situación de los FP financiarizados en Colombia, cuyo régimen fue modificado en 1994, no era muy diferente a de Argentina después del 2006. Ya que los FP empezaron a ser presas de la especulación y vulnerabilidad en los mercados financieros. “La pérdida de los Fondos de Pensión Obligatorios (FPO) fue de 1,67 billones de pesos (bdp) colombianos (tipo de cambio aproximado de 2,700 pesos por dólar, cerca de 400 mdd), mientras que los Fondos de Pensión Voluntaria perdieron 89,837 mdp, (aprox. 33.2 mdd). Por su parte, los fondos de cesantías (privatizadas y financiarizadas desde 1991) perdieron 78,084 millones, (aprox. 28.9 mdd). Para el primer bimestre del 2008 el sistema financiero sumó una pérdida de un billón de pesos, cifra muy superior a la del mismo período en el 2007, cuando el saldo negativo llegó a 300,000 millones, resultado de relacionar las ganancias de las administradoras (731,450 millones) con las pérdidas de los fondos administrados (1,74 bdp)” (Superintendencia Financiera, 2008). A pesar de ello, las calificadoras de riesgo, como en todos los casos en AL, habían otorgado sobresalientes calificaciones y por tanto certidumbre.

El resultado fue que los cotizantes de los FP perdieron y el sistema financiero ganó.

También se argumentó que la introducción de las comisiones generaría mayor transparencia, ya que los trabajadores podrían supervisar la rentabilidad, además de efectuar el seguimiento y vigilancia, con lo que no sólo estarían asegurados sus recursos, sino que ello incrementaría la posibilidad de democratización. Así, los recursos de los trabajadores “que administran los fondos se invirtieron en papeles de renta fija y de renta variable, todos inscritos en bolsa desde 1991” (ISS, 2008). Bajo la perspectiva de que, como algunos análisis lo evaluaron, la ventaja entre el nuevo régimen de cesantías y el antiguo, podría ser entre 4% y 10% más rentable.

En cuanto a las utilidades, “Las entidades financieras que reportaron el mayor volumen de utilidades fueron los intermediarios de crédito, liderados por los bancos. Estas instituciones tuvieron ganancias por 647,285 mdp en 2008, frente a los 460,983 mdp del mismo periodo del 2007. Los bancos que más ganaron fueron Bancolombia, con cerca de 112,305 mdp; el Banco de Bogotá con 75,109 mdp. Los bancos extranjeros BBVA con 50,044 mdp, el Citibank que alcanzó 17,909 mdp.” (eltiempo, 2008). Situación que permite afirmar que el objetivo oculto de la reforma se cumplía, no sólo se había acelerado la concentración y centralización en torno al capital financiero, acumulando recursos de manera sostenida, acompañada de un fuerte impulso a las fusiones entre compañías de seguros, bancos privados, agentes financieros, etc., sino que además, estaba dejando beneficios de gran magnitud.

El proceso de concentración también se daba en el número de afiliados; por ejemplo, la administradora Porvenir, el fondo con el mayor número de afiliados, “contaba con 490,773 de afiliados al 31 de octubre de 2008, con un 30.2% del mercado. Le seguía Colfondos. Pensiones y Cesantías, con 249,610 afiliados, el 15.36%. Después Horizonte. Pensiones y Cesantías, asociado a BBVA, con 13.9%, 225,794 afiliados. La aseguradora Protección, Pensiones y Cesantías estaba en cuarto lugar con 13.2%, 214,481 afiliados.” (eltiempo, 2008). En este contexto de

alta competencia resulta claro que se ha optado por una tendencia cada vez mayor al riesgo. Lo que significa que aún con mucha meticulosidad, se está siempre frente a la vulnerabilidad y riesgo. O mejor dicho, primero se ganará, y el sistema financiero obtendrá grandes utilidades y altas comisiones, y al final, muchos afiliados perderán.

Esta misma concentración y centralización aceleró y profundizó la competencia que se ha traducido en inversiones cada vez más riesgosas. Lo que a su vez aceleró la espiral de riesgo porque los ingresos de los FP tendían a la baja, tanto por rezagos en las aportaciones como por la reducción del número de cotizantes y volumen de cotizaciones. Lo que hizo más violenta la lucha para la cooptación de afiliados. Ello ha acrecentado las utilidades para un segmento muy estrecho de administradoras de fondos, pero para ser reinvertidas en ámbitos más especulativos. En el caso de Colombia las utilidades se duplicaron y los indicadores de rentabilidad medidos sobre activos medios le han dado mayor fortaleza al sector financiero internacional y colombiano, lo que constituye un círculo vicioso, que descarta uno de los objetivos trazados, como es la democratización del capital, de la que tanto se habló al imponer el régimen de capitalización de las pensiones. Otro argumento que se esgrimió fue que “Los trabajadores tendrán una mayor capacidad de decisión sobre su ahorro de cesantías. Podrán trasladarlo de un fondo a otro...”, lo que significaba en la práctica, un escaso margen de decisión; además los procedimientos y comisiones por transferencia hacen poco atractiva dicha opción.

Con el caso de Argentina y Colombia se podría concluir que la reforma a los FP administrados por el sector privado, no ha tenido resultados positivos, y si varios negativos en un periodo de tiempo más corto que el régimen anterior. Además se puede constatar que a pesar de que el país tiene niveles aceptables de ahorro, su potencialidad de crecimiento se ha minimizado. Resultado “normal” del capitalismo liderado por las finanzas. El caso chileno y mexicano, muestran aún peores horrores.

CHILE

Chile fue el primer país en el mundo con una privatización casi completa de los FP, y también refleja de mejor manera que la

orientación que se imponía a los FP tenía un perfil político bajo un disfraz de eficiencia económica. A pesar del largo tiempo de maduración de esta experiencia ha revelado amplias deficiencias, que después de 2006, se han ampliado y profundizado. Inspirado en orientaciones de Milton Friedman e impuesto por la vía autoritaria de A. Pinochet en 1980; se definió como el régimen óptimo para enfrentar los retos de los FP. Sólo el 4% de la población logró mantener el antiguo régimen, que fueron los militares y policías, y 3% de trabajadores independientes. En algunos periodos sólo 11% de los contribuyentes logró mantener regular sus cotizaciones. Un análisis realizado en 2004 mostró que la densidad de cotización de la población trabajadora chilena era de 52.1%, es decir, si un afiliado trabajaba 40 años sólo podía acumular como si lo hubiera hecho por alrededor de 21 años. Ello ha reflejado las diversas dificultades que enfrenta el mundo del trabajo, ante las eventualidades de la economía de mercado, circunstancia fundamental que impide que las cotizaciones mantengan una regularidad. La densidad de cotización por sexos en el caso de Chile era de 43.4% para mujeres y 59.6% para hombres. Lo que indica que las mujeres están aún en peores condiciones. En término de edades, la mayor densidad de cotización se registra en los últimos 10 años de vida laboral, situación preocupante por el hecho de que en un sistema de capitalización individual, las aportaciones efectuadas en los primeros años de trabajo son los que representan potencialmente mejores rendimientos por el mayor periodo de tiempo. La experiencia chilena se ha caracterizado por una densidad deficiente, al igual que en Argentina, donde la densidad pasó de 54.9% en 1994 a 39.0% en 2001, o en Uruguay, donde bajó de 83.8% en 1997 a 56.9% en 2003. En los tres países las mayores afectaciones han sido, por supuesto, para los sectores de ingresos medios y bajos. Al grado que el gobierno ha tenido que crear un programa de apoyo a pensionados y jubilados de hasta 156 dólares, equivalente al 60% de los fondos de menores rendimientos. Dichos subsidios son para aquellos que reciben las pensiones más bajas, de hasta 410 dólares mensuales.

Estos fondos a julio del 2007 llegaron a 104.060 mdd (CENDA, 2010) y a fines de 2008 las administradores de esos fondos reconocieron que habían perdido aproximadamente 25 mdd, cerca del 25% del total,

aunque los casos más dramáticos llegaron hasta 30 y 35%, situación que afectaba a poco más de 15 millones de trabajadores, cerca del 69% de la Población Económicamente Activa (PEA). Esas pérdidas afectaron a varias administradoras, como ING que perdió 68.7% antes de ser parcialmente nacionalizada por el gobierno holandés, inyectándole 13 mmd; o MetLife que cayó 52.7%; el caso de Principal llegó a 63.1%. Estas tres empresas concentraban cerca del 40% del régimen privado de pensiones. Estas pérdidas se han extendido hasta el día de hoy. En este punto vale la pena tener en cuenta el seguimiento realizado por el economista chileno Manuel Riestra, quien ha contabilizado puntualmente las pérdidas que sufren los FP (Riestra, 2012). Toda esta estrategia ha tenido una larga historia que guarda estrecha relación con los intereses del capital financiero, y donde han tenido una presencia destacada personajes del mundo económico como político. Se ha señalado, por ejemplo, que Larry Summers siendo economista en jefe del BM impulsó la privatización de los fondos de pensión en los países emergentes (Blackburn, 2010). Por lo que se puede afirmar que las ideas impulsadas por los organismos financieros internacionales sobre la eficiencia del mercado y en particular de las potencialidades financieras, en realidad han respondido a intereses políticos que benefician casi de manera exclusiva al sector financiero (Krugman, 2011).

MÉXICO

La alternativa de las Administradoras de los Fondos de Retiro (Afore) en México se impuso después de una de las crisis de mayores repercusiones en las condiciones de vida de la población como de las finanzas del gobierno, y que fue denominada eufemísticamente como “los errores de diciembre” en 1995; hecho que amplificaría el deterioro de la sociedad mexicana en su conjunto, ya que se sumaba al causado durante la década perdida. El nuevo régimen se promovió como “sistema de pensiones para el futuro moderno, ágil, transparente y, sobre todo, justo, desde el momento mismo de su puesta en marcha” en 1997, y que fue calificado como la “solución definitiva” por el presidente Ernesto Zedillo. Hay que advertir que desde el inicio de su implantación algunas voces alertaron sobre lo incierto, peligroso y fraudulento que podría ser para los trabajadores. Sin embargo, el nuevo régimen de pensiones se aprobó en el Congreso, y así, por ejemplo, en

un inicio, la Afore Banorte cobraría comisiones de 13.46 pesos por cada 100 pesos aportados, mientras la Afore del banco Bital cobraría \$17.83, Garante \$21.85; aseguradoras como Génesis \$20.97, Previnter \$19.20, Profuturo GNP \$24.06. En tanto la Afore del banco Santander-Mexicano llegó a cobrar \$24.72, Tepeyac \$14.99. Así las Afore en México registraron las comisiones más altas por manejo de cuentas de los FP en AL, llegando a ganar hasta 2,664 millones de pesos (mdp) en 2006 y 2,283 mdp en 2007, lo que no beneficiaba en nada los ahorros de los trabajadores. Estas comisiones han sido en algunos casos de hasta el doble de lo que se cobra en otros países latinoamericanos.

Al privilegiarse los intereses de los agentes del sistema financiero, el régimen omitió un análisis estructural de lo que implicaría la reforma, es decir, actuaron de manera irresponsable, por lo que se les debería llamar, por lo menos, a juicio por daños y perjuicios en contra de la nación y el mundo del trabajo. Dichos cambios de los FP “nunca se les vinculó adecuadamente con la realidad del empleo, los bajos salarios, lo que supondría aportaciones deficientes e irregulares, que incidirían finalmente en la merma de una pensión digna.” Es decir, la reforma no consideró el impacto negativo sobre la densidad de cotización (tiempo de cotización efectiva) por las pésimas condiciones en que se encontraba la economía nacional y su efecto directo e inmediato sobre el mundo del trabajo. Por lo que el sistema desde el inicio representaba claras limitaciones para millones de trabajadores, ya que sus perfiles laborales y salariales estaban alejados de una cotización adecuada y regular; el desempleo, la permanente movilidad, la ocupación informal, los cambios del sector público al privado, y sobre todo la precariedad en el empleo y salario, eran características estructurales que no debieron ser pasadas por alto.

Sin embargo, la gravedad del problema se extiende a otros ámbitos, al igual que los FP de otros países de AL, como lo ha sido el pobre desempeño del PIB, que apenas ha alcanzado el 2.5% en promedio. Aspecto que no debería por ningún motivo ser ajeno, pues desde fines de los años setenta, pero sobre todo en los ochenta, era evidente su errático desempeño. No obstante todos esos elementos en contra, los recursos de los trabajadores entraron al torrente del sistema financiero. Lo que era ahorro de los trabajadores se convirtió en fondo de inversión

del capital. Dando con ello un severo golpe a una noción básica de la seguridad y protección social. Fue así como 17 centavos de cada peso fue invertido por las Afore en el sistema financiero en apoyo a actividades económicas del sector privado y paraestatal, así como de estados y municipios, mientras que los 83 centavos restantes, se concentraron en instrumentos de deuda del gobierno federal como actor central, en el mercado bursátil. Fue así que los FP fueron orientados a la especulación, se financiarizaron. El Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) publicó que en febrero de 2006 había 35.6 millones de afiliados, de los cuales sólo 37% estaba cotizando, mientras 63% se encontraba inactivo, no obstante, tanto para unos como otros, sus ahorros tendían a reducirse, ya fuera por las altas comisiones que cobraban las Afore (Soto, 2006), o por las pérdidas en los mercados financieros.

El rendimiento efectivo para los trabajadores (renta nominal menos la inflación, menos comisiones) de los cinco niveles en varias de las Sociedades de Inversión de FP (Siefore) existentes entre los años 2003-2005, no era nada estimulante:

- a) Las Siefore Básica (SB) 1 (afiliados de 56 años y más), sólo con inversiones en renta fija, todas muestran rendimientos bajos en general, el más alto, fue Scotiabank, 3.81% anual.
- b) Las SB-2 (45-55 años), con contenido de renta variable, su rendimiento efectivo fue menor, y dos Siefore presentaron pérdida: Ahorra Ahora (-2.08%) y Metlife (-0.05%).
- c) Las SB-3 (37-45 años) muestran pérdida en tres Afore, las dos mencionadas, más Banorte Generali.
- d) Las SB-4 (27-36 años) registran pérdidas, además de las mencionadas, Ixe e Invercap.
- e) Las SB-5 (26 años o menos), de inversiones de alto riesgo, se suman otras con pérdidas: Banamex, Bancomer, Coppel y Profuturo GNP.

Del total de los recursos de los FP, casi el 85% ha sido canalizado a la compra de deuda pública, es decir, el sistema financiero ha adoptado una simple función de intermediación, en la que finalmente el gobierno es quien paga con los recursos de la sociedad de hoy o/y de mañana. A lo que se debería de agregar que los mecanismos para la transición de un régimen a otro supusieron erogaciones que el gobierno financió.

Además la comisión promedio sobre saldo fijo creció a una tasa media anual de 38.69%, al pasar de 0.35% a fines de 2005 a 0.67% fines de 2007. Las Afore que más incrementaron sus comisiones fueron las que están asociadas a los bancos Banamex, Santander, HSBC, ING, y ligadas al capital financiero internacional; así como Siglo XXI, del propio IMSS, las cuales llegaron hasta el 1.2 y 1.5%. Pero al final el incremento promedio de 15 Afore llegó a 1.94%, a pesar de las pérdidas en la segunda mitad del 2007, pérdidas que alcanzaron 30,676.12 mdp cerca de 3,300 mdd, mientras que las comisiones sumaron 8,834.35 mdp cerca de 650 mdd. A lo que hay que sumar que en enero del 2008 las Afore tuvieron, como suele llamarse a las pérdidas, minusvalías, de cerca de 2,900 mdp en el extranjero, al bajar la tasa de rendimiento hasta 8.7%, cuando en enero del 2007 llegaba a 14% y en agosto del mismo año habían llegado a 17% .

A pesar de los grandes privilegios de que gozaban las Afore, impusieron otra reforma en 2007. Ésta proponía que todos los derechohabientes deberían pagar obligatoriamente comisiones sobre el saldo de su cuenta, hayan o no hecho aportaciones e independientemente de si hay ganancia o pérdida; si tienen empleo o no. Lo que supone un incremento en el pago, que afectaba a 24 358 957 trabajadores de diez Afores que concentraban casi la totalidad de ese mercado, que en ese momento llegaba a más de 38 millones de cuentas registradas, con un valor cercano a 660 mmdp, que significaba más de 7% del PIB. El ahorro acumulado en las 21 Afores existentes al 31 de diciembre de 2007 ya representaba el 12.1% del PIB, del cual, 8.4% correspondía a las subcuentas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), y el restante 3.7% a Vivienda. Además, de las 38,6 millones cuentas, sólo el 55.3% están debidamente registradas, mientras 17.2 millones sólo estaban “asignadas”, porque el trabajador aún no había elegido Afore; incluso, se llegaba a la aberración de que en ocasiones se desconocía en cuántas se encontraba inscrito. Por ejemplo la Afore Gente, con 94 mil cuentas, sólo 800 estaban registradas de manera adecuada, tenían la firma del titular, y el resto, es decir, 99.9%, se las habían asignado. Esta Afore estableció un plan de negocios sólo para asignación de cuentas en complicidad con la Comisión Nacional del Sistema para el Retiro (CONSAR), quien se encarga del “diseño de

portafolios de inversión” a la medida, en vez de velar por las contribuciones e intereses de los trabajadores.

Así a partir de marzo de 2008, el total de las Afore, veinte, hicieron pública sus comisiones, que finalmente se ubicaron entre 1.18 y 3.3% sobre el ahorro acumulado en la cuenta del trabajador, cuyo promedio ponderado llegó a 1.72%, con un monto de cerca de 841,601 mmdp a enero de 2008, casi 12% del PIB. Lo que reportaba ingresos por comisiones que llegaban a “16,500 mmdp para los grandes grupos financieros, en su mayoría extranjeros”, ya que las tres principales Afore son: Banamex (Citigroup), Bancomer (BBVA) e Internationale Nederlanden Group (ING). En un contexto en que de los 38.6 millones de cuentas de los FP, a principios del 2008, casi el 85% de la PEA, el 61.22%, es decir dos de cada tres cuentas estaban inactivas o sin movimiento, mientras que menos de 15 millones estaban activas, expresión de la amplitud y profundidad de los bajos salarios, desempleo y/o caída en el sector informal.

Las Afore que incrementaron sus cuotas de manera significativa, de acuerdo al análisis de la Comisión de la Cámara de Diputados en 2008, fueron: Siglo XXI, 650%; ING, 500%; Banamex, 335%; HSBC, 300%; Banorte Generali, 280%; Santander, 190%; Metlife, 184%; Azteca, de Ricardo Salinas, 167%; Profuturo GNP, 140% e Invercap, 80%. Lo que representa un cobro descomunal cuando se piensa en el acumulado de más de 15 años. Todo ello representa una fuerte concentración económica en las arcas del sistema financiero. Lo que demuestra una vez más que dicha reforma ha representado sólo ventajas para el capital financiero.

A ello se suma lo que ha sido un escándalo, los sueldos desorbitantes de los ejecutivos de las Afores, a lo que se deben agregar varios mecanismos de corrupción; por ejemplo, entre mayo y diciembre del 2008, el ahorro de los trabajadores apareció como si sólo hubiera alcanzado el monto de 54,178.15 mmdp, llegado así a 928,195.73 mdp. Sin embargo, en realidad se habían realizado aportaciones obligatorias de hasta 84,854.27 mdp, lo que significó una merma de 30,676.12 mdp. Ello hace suponer que la diferencia entre el monto aportado por los trabajadores y la magnitud registrada en el saldo total mudó del fondo

de los trabajadores al del capital financiero. Las prácticas de corrupción de este régimen han permitido irregularidades e ilegalidades como ésta y otras que reportan pérdidas para los trabajadores y ganancias para el sistema financiero. Como lo han sido las altas comisiones, que en 2008 llegaron a 15,416 mmdp, de ese total, 8,834.35 mdp corresponden a cobros realizados entre mayo y diciembre, periodo de las mayores pérdidas, y que la CONSAR llama eufemísticamente “minusvalías”. Mientras muchos pierden pocos ganan.

En AL hasta diciembre de 2007 había cerca de 76 millones de afiliados en los FP financiarizados, México aportaba el 51%. De ese tamaño ha sido la contribución de los FP de México al sistema financiero, que al calor de las privatizaciones impuestas por la Reforma Financiera, se ha ido concentrando en manos de corporaciones financieras internacionales: Citigroup (Estados Unidos) que contaba con 5.9 millones de afiliados; ING (Holanda) con 5.3 millones, Bancomer (BBV-España) con 5.1 millones de cotizantes. Grupos financieros que en la vorágine de la crisis han perdido parte de los ahorros de los trabajadores, desde mediados de 2007, y que, aún en el primer semestre del 2012, no se puede hablar de que haya cesado la incertidumbre.

Este escenario muestra que se ha ampliado el círculo vicioso de la contracción de la actividad económica, reducción del salario y pérdida de empleo, lo que ha afectando aún más negativamente los FP. En momentos en que la economía nacional requiere elevar su nivel de inversión productiva, los recursos de los FP, que es ahorro social (al igual que grandes sumas del privado) se destinan cada vez más a la especulación, no sólo afectando el futuro de los trabajadores, que resulta altamente nocivo, sino que también ponen en riesgo el sistema económico, como se ha puesto de manifiesto desde el 2008 hasta nuestros días. Por ejemplo, de los recursos totales de las Afore en México, 12.2% se ha invertido en el extranjero: 6.3% en valores internacionales de renta variable y 5.9% en otros valores internacionales de deuda, de forma diferenciada según cada Afore, lo que en el contexto de la acelerada volatilidad, amplía el riesgo.

LOS FONDOS DE PENSIÓN EN LA CRISIS EN CURSO

Los objetivos trazados tanto para la economía como para los FP no lograron avanzar y menos consolidarse antes de la crisis que enfrenta la economía mundial, y por supuesto, durante ella ha sido más difícil, por lo que parece imposible que ahora se vayan a realizar. Los defensores de esta estrategia argumentan y llegan a la conclusión de que lo que ha fallado son las orientaciones de la política económica, que han sido poco coherentes, y/o, que el fracaso se debe a una política fiscal poco responsable y no conducida adecuadamente. Como se observa excluyen dicho fracaso a la propuesta misma desde su diseño e instrumentación. Dicho argumento básicamente propone que ha sido la presencia del Estado lo que ha pervertido la propuesta, y por tanto debe retirarse totalmente de intervenir en la economía en cualquiera de los ámbitos, ya que es lo que ha inhibido las posibilidades de éxito. Sin embargo, es preciso señalar que buena parte del fracaso se encontraba en el origen mismo de la propuesta en varios ángulos, desde el diseño hasta la evaluación de la situación de la economía en general como del mercado laboral, entre los cuales se pueden destacar otros como:

1. Los FP capitalizados excluyeron desde el inicio a ciertos grupos y privilegiaron a otros (fuerzas armadas y funcionarios públicos, caso de Chile) generando programas separados.
2. Se inhibió el empleo formal y se fomentó el informal, hasta que se optó por este último de manera generalizada por la vía de los hechos; y lo peor: caída del salario; además se obligó a los trabajadores a afiliarse a pesar de la restricción salarial, integrándose de manera inestable.
3. En algunos países se liberó al empleador de cotizar, como en Chile, y para compensar se le cargaba al trabajador aumentándole el salario, aunque en menor medida, lo que contribuyó al debilitamiento de las cotizaciones y mayor pérdida del poder adquisitivo.
4. Alto costo de las comisiones.
5. Promoción de mecanismos que aceleraban la inequidad, entre otros la comisión a tasa fija a trabajadores, lo que tomaba una comisión mayor de trabajadores de bajos ingresos respecto de los de altos ingresos.
6. Profundizó la desigualdad intergeneracional: los más viejos (de 59 y más años) soportaban el peso de la transición; sus FP de renta fija contaban con rendimientos generalmente seguros pero bajos. En los demás grupos la situación era peor, ya que esos FP se invirtieron en renta variable, que por momentos dan rendimientos altos, aunque la

propensión a la especulación atenta sistemáticamente contra ellos, primero con menores rendimientos hasta llegar a pérdidas. Así los FP del grupo más joven (menos de 26 años), están en inversiones de alto riesgo acumulando pérdidas.

7. Esos mismos mecanismos aceleraban también la desigualdad de género, como expresión de las peores condiciones de la fuerza laboral femenina.

8. El costo fiscal de la transición fue elevado, al ser asumido por el gasto público, transfirió recursos hacia grupos asegurados de ingreso medio y alto; provocando mayor desigualdad

9. El procedimiento de las Afore presentó mecanismos fraudulentos basados en la compra de deuda pública, con una simple función de intermediación, así las Afore obtuvieron grandes beneficios en complicidad con los gobiernos.

10. Es sabido que la dinámica del mercado tiende a agudizar los desequilibrios y reproducir en todos los ámbitos la inequidad, razón por la cual los FP capitalizados no han sido neutros respecto a la concentración del ingreso, la riqueza y el capital, la han acelerado.

11.- Los espacios políticos como son los gobiernos y congresos, así como partidos políticos y otras organizaciones, se inclinaron por la financiarización, creando condiciones de falta de credibilidad en su representación, al atender en vez de defender los derechos y prestaciones de la sociedad y del mundo del trabajo en particular. Practicando una política que acabó con su razón de ser, para convertirse en poderes fácticos, al margen de la legitimidad. Contexto que obliga al Estado, sus gobiernos y espacios de representación social a realizar la autocrítica y actuar en consecuencia, y dar un viraje, como en experiencias pasadas.

La crisis en curso, iniciada en 2007, ha deteriorado aún más la situación, generando una ola de desempleo masivo en la Unión Europea (UE), la cual llegó a 8,8% a fines del 2010, cerca de 3,2 millones de desocupados, que se sumaban a los 19 millones del primer trimestre del 2009, y con una clara tendencia a ampliarse, además del crecimiento y profundización de los mercados informales (OIT); en el 2012 el desempleo ha escalado hasta 11% para el conjunto de la UE. En Estados Unidos (US) el desempleo y la informalidad no ceden, aunque no alcanzan la magnitud de países como España, Portugal, Grecia. Mientras que en AL el

desempleo, la informalidad y precariedad se extienden, aunque han sido una característica estructural y endémica; la situación real dista mucho de la medición de los organismos oficiales del gobierno. Por ejemplo, México se ha situado en cerca del 5.3% de desempleo, más de 2 270 000; mientras la informalidad quizá rebasa el 55% de la PEA, la cual es mayor en proporción a la población en edad de trabajar. Esta evaluación laboral carece de credibilidad, ya que parece imposible; los criterios de medición es preciso revisarlos de manera profunda. Aunque es obvio que una mejor medición resulta políticamente incómoda para las autoridades.

La reducción salarial y mutilación de los escasos derechos laborales ha significado deterioro de las condiciones de vida, profundizadas por la política económica contraccionista con efectos negativos sobre la SS y sus diversas prestaciones. Todo ello aunado a la marginación del Estado como garante de la protección social, y de su efecto colateral, la reorientación de algunos ámbitos de la SS hacia el mercado, estrategia apoyada y promovida por varias instituciones políticas como partidos, parlamentos, etc., que han promovido abiertamente el abandono de protección social por parte del Estado. Lo que sin duda representa una orientación abiertamente política detrás de una aparente opción económica. Bajo estas condiciones parte sustancial de la SS ha pasado a depender casi exclusivamente del bajo nivel salarial y de la inestabilidad laboral, aspectos deteriorados a ritmo acelerado.

La reforma de los FP ha generado dinámicas negativas y el contexto de la crisis en curso ha profundizado y ampliado dichas dinámicas. Si bien dicha crisis parecía tener un centro, que hizo implosión en US, se ha esparcido de manera violenta a la economía mundial. La magnitud y fuerza de la evolución de la crisis ha permeado totalmente a la economía real a escala planetaria, según el Banco Mundial (BM), la contracción de la economía mundial en el 2009 alcanzó casi el 2%, que ha continuado en 2010 y 2011, y como se ha confirmado en el 2012, no hay elementos sólidos que pudieran revertir la crisis. La economía mundial, y las economías nacionales que la componen, se ha desacelerado aunque a diferentes ritmos y profundidad, según se priorice el perfil de bloques económicos, organizaciones económicas entre diversos países, o bien grupos de países con acuerdos económicos, o zonas geográficas, etc. Esta

situación ha acrecentado el nivel de desempleo, y aún no se ve con claridad cuáles serán los efectos estructurales y de largo plazo (Krugman, 2009).

Si bien ha habido intervenciones rápidas y contundentes de varios gobiernos, fundamentalmente de países centrales, no fueron acertadas antes ni ahora, al drenar grandes volúmenes de riqueza al sistema financiero. Si bien se insistió al inicio que se trataba de neutralizar la debacle del sistema financiero, los efectos han resultado de alto costo para la gente, dado el alto grado de endeudamiento de los gobiernos, sin ningún beneficio social. Por el contrario, se han impuesto programas de ajuste en general y austeridad, de alto impacto en el campo de la protección social. Las acciones emprendidas por los gobiernos en esta crisis ha sido lo más destacado desde el fin de la crisis 1929-1933. El hecho mismo de buscar alternativas antes de acentuarse el derrumbe fue un acierto (Krugman, 2009b), aunque esto no eliminó la incertidumbre, y como se ha señalado, se adoptó una estrategia equivocada. Por lo que la profundidad del colapso aún hoy es impredecible y más aún por la reincidencia en la estrategia tomada. Lo que ha creado un círculo vicioso: al no combatirla de una forma adecuada, el fondo de la crisis se ha hecho más profundo, lo que ha llevado a que la incertidumbre se vuelva incontrolable, y esto ha contribuido a hacer más profundo el fondo de la crisis. Lo único que se puede vislumbrar es que su complejidad y magnitud está en razón directa al colosal volumen de especulación. La economía mundial entró en franco estancamiento, que alcanzó el 2012 y se prevé que se extenderá al 2013; la salida aún no se ve. Quizá con el correr del tiempo los historiadores den una visión más integral.

La profundidad de la crisis en curso se percibía desde la vorágine misma de 2009, así como su inminente propagación, que ya era incontenible, como lo anunciaba la 33ª Edición del Ranking de Fondos Europeos, (El País, 15-3-2009), señalando que en la UE el 87% de los fondos de inversión habían tenido pérdidas, en algunos casos de hasta de 70%. En la UE el balance de estos instrumentos muestra que tuvo pérdidas importantes; del desastre se salvaron sólo algunos fondos que operaban en bonos franceses y japoneses; mientras los valores españoles tenían en promedio pérdidas de hasta 38%. Pero donde se resintió con mayor

virulencia fue en US, donde varias instituciones financieras tuvieron que recibir asistencia, casi 450, pequeñas y grandes, donde destacan AIG, Citigroup y Bank of America, JPMorgan, Chase, Wells Fargo, Morgan Stanley y Goldman Sachs. En el primer semestre del 2009 ya había llegado a 77 instituciones de crédito quebradas y/o cerradas. La virulencia también se dejó sentir en Gran Bretaña en instituciones financieras como Northern Rock, Royal Bank of Scotland y Lloyds. En Bélgica Fortis; en Alemania Hypo Real Estate (HRE) y el Commerzbank. En ese momento se afirmó que el tamaño y efecto de la crisis en US ya superaba las pérdidas del mercado bursátil de la crisis del 29, que no llegó a 50%, mientras la crisis en curso en ese momento ya había superado el 50%. Esa situación ha arrastrado a muchos instrumentos financieros entre los que hay que mencionar los asociados a los FP.

Por ejemplo, tomando como referencia el año 2008, el número de administradoras en AL era de 74 de un total de 113 a nivel mundial, donde destaca el número de las asentadas en México. También para ese momento resulta importante el número de cotizantes latinoamericanos, aproximadamente 77 075 000 de un total de 107 650 000 que se encontraban en los FP capitalizados sometidos al mundo de la especulación. En cuanto al volumen acumulado de recursos de los FP en AL, hacia 1998, era de aproximadamente de 40,164 mil millones de dólares (mmdd), mientras que a fines del año 2008, llegaban a 263,139 mmdd, de un total de 335,387 mmdd de todas las administradoras de pensiones del mundo, lo que representa casi el 80%. Volumen que año con año se acrecienta entre 2 y 3%; en 2008 llegó a más de 16 mmdd, incremento cercano al 5%. Recursos con altas tasas de rentabilidad por el alto riesgo a que son sometidas, aunque dichas tasas se han ido desacelerando desde 2006, y empezaron a descender en el 2007, hasta las pérdidas aceleradas desde mediados del 2008, y las pérdidas que se acumularon en el 2009 (FIAP, 2008). Esta situación pone en absoluta vulnerabilidad a los FP financiarizados bajo cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, aún están dejando ingresos importantes a los agentes financieros que las administran. Esto reafirma que la función central del cambio de régimen de los FP, no fue servir de protección social, objetivo para el que fueron concebidos, sino soporte del capitalismo financiarizado.

El círculo vicioso endémico de la región de AL de alta peligrosidad, que se expresa en bajos salarios, informalidad, precariedad laboral y pobreza, profundiza la desindustrialización y desequilibrios económicos de todo tipo, en una palabra, amplía la vulnerabilidad económica, financiera y tecnológica, y ahonda los desequilibrios sociales y políticos, que, aún en ciertos momentos de crecimiento económico, no han sido revertidos. Este desolador panorama advierte la dificultad de la situación, y mientras la crisis no sea erradicada seguirá golpeado a los trabajadores del mundo, pero para los de la región de AL la situación de adversidad es redoblada, no sólo por los retos creados por la orientación impuesta a la configuración del capitalismo planetario en vigor, sino también por el rezago histórico y la devastación endémica y estructural de las condiciones de vida en AL, así como por el deterioro permanente de la SS.

La economía de mercado, y en particular la economía capitalista tiende a la inestabilidad y a la concentración, por lo que intentar que uno de los mecanismos para neutralizar dichos efectos negativos, como los FP, realice sus objetivos mediante el mecanismo del mercado, se le pone en las mismas condiciones que al sistema en su conjunto, por lo que la posibilidad de neutralizar los efectos nocivos resulta imposible, y por el contrario, tenderá más bien a acelerarlos. La crisis en curso ha sido lo suficientemente profunda para transformar, al extremo, el principio de la protección social, en particular en lo que respecta a los FP; en el mundo entero la orientación construida en los últimos cien años, y de manera consistente en los últimos cincuenta, vive una transformación que deja ver síntomas del final de una era.

El modelo económico impuesto en AL, que ya se deja ver en todo el mundo, ha creado un límite a sí mismo y en esa misma medida ha impuesto límites a la SS en general, a los ss, como a los FP en particular. Por lo que para darle un vuelco a la SS como a los ss y los FP, hay que dárselo primero al modelo que ha impuesto la financiarización a todos los ámbitos. Esta sería la única manera de retomar la función de protección social en sus diversos aspectos.

Capítulo 5. Transformación económica y seguridad social en Francia (1980-2005)

INTRODUCCIÓN

El gasto gubernamental abarca un amplio espectro de ámbitos desde la economía, el desarrollo científico hasta los ambientales en un amplio sentido, lo que resulta de gran importancia para conjunto de la nación; ese gasto se dejará de lado y sólo se abordan algunos aspectos del gasto en la Seguridad Social en Francia (SSF). Este capítulo tiene por objeto hacer un breve esbozo de la SSF y así poder advertir que a pesar de la crisis por la que atravesó la seguridad social (SS) en América Latina (AL), no era imprescindible desmantelarla. La SSF ha sido un referente económico, social y político en los últimos 50 años en el mundo y de manera especial en Europa; y si su desempeño ha sido paradigmático, está amenazada hoy. No se trata de comparar, sino sólo plantear un referente en el que la SSF enfrentó retos sin necesidad de desmantelarla. La peculiaridad de la SSF es que se transformó mediante adecuaciones dinámicas, gracias a la restructuración negociada por sus integrantes: trabajadores, empresarios y gobierno. Así describió un proceso “más consciente” que el “automatismo de las libres fuerzas de mercado”.

Existen grandes diferencias entre la SSF y las formas de existencia de la SS en AL y México en particular, sin embargo, es preciso puntualizar que las transformaciones económicas, sociales y culturales que ha enfrentado la sociedad francesa y la SSF, sirvieron a sus adversarios para intentar orientarla hacia el mercado, pero varios elementos lo impidió. Igualmente ello trata de afirmar que la transformación de la SS en AL más que una inevitabilidad económica, se trató de la imposición política en el campo de la economía mediante un discurso eficientista.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN FRANCIA

El origen de la SSF como preocupación social y ciudadana actual, tiene sus huellas desde la revolución de fines siglo XVIII (Thuillier, 2002), aunque su concepción actual se define durante los años cuarenta del siglo XX, y contiene elementos fundacionales de la constituida a fines

del siglo XIX (Comité régional d'histoire de la Sécurité Sociale de Midi-Pyrénées, 2006). La SSF se ha ido constituyendo como sistema para enfrentar los retos económicos estructurales y coyunturales, como de las transformaciones económicas, sociales, culturales, de usos y costumbres (Centre National D'études Supérieures de la Sécurité Sociale, 1995). Sin que solidez signifique rigidez institucional para adecuarse a las necesidades cambiantes; sino que sobre la base del objetivo social y voluntad política se ha reconstituido el proyecto básico de dar protección social y evitar el deterioro y la desintegración social.

La administración, gestión y financiamiento ha sido tripartita: empresarios, Estado y trabajadores; quienes al inicio tuvieron una mayor representación. Esa composición y orientación no la define como proyecto estatista, sino más bien social y ciudadano; aunque se puede afirmar que el discurso y acción estatal ha tenido una decidida incidencia y preocupación por orientar, estructurar y hacerla eficiente financiera y socialmente (Theret, 2002). La participación financiera del gobierno, más simbólica que real, en los últimos años se ha incrementado, sin que sea significativa (Bonzom, 1997). El financiamiento de la SSF, además de cotizaciones y participación gubernamental, se complementa con las sociedades mutualistas e instituciones de ayuda en general, tanto locales, nacionales e internacionales.

La SSF se basa en varios regímenes de protección que forman un sistema en interacción; aunque su diseño y estructura no han seguido un plan preestablecido, tampoco es caótico; más bien, bajo el objetivo de hacerla eficiente y eficaz, ha tendido a cierto pragmatismo de racionalidad económica y política, resultado en gran medida de la colaboración, confrontación y reflexión consistente, así como seguimiento, vigilancia y rendición de cuentas de trabajadores, empresarios y gobierno.

El sistema de la SSF tiene tres núcleos estratégicos: a) la atención para la población en su conjunto sobre la base familiar (Lenoir, 1985), con una tendencia a la universalización estructurada sobre el núcleo

ciudadano y laboral, b) la atención médica, aunque no sólo, y c) las jubilaciones. Estos tres núcleos tienen vasos comunicantes, donde confluyen elementos sociales, económicos, e incluso culturales, mediante diversas conexiones transversales, como perspectivas profesionales, que incorporan condiciones laborales, como obreros, empleados o trabajadores autónomos; o bien, por el tipo de sector, sea público o privado. También se establecen interacciones vía sector o rama económica, o bien por región.

El complejo de la SSF presenta tres regímenes de protección social; el primero es el *régime général* (RG)²² que cubre a obreros en general y a empleados por cuenta propia; régimen financiado por las aportaciones de trabajadores, empresarios y gobierno. Los trabajadores al servicio del Estado cuentan con el *régime particulier* (GP), financiado y administrado por cotizaciones de los trabajadores y el Estado. Además, los *régimes spéciaux* (RS), básicamente que comprenden a grandes empresas, que en una proporción importante son estatales (Tauran, 1996). Por otro lado, existen ámbitos financiados de manera privada y voluntaria, como las mutualistas (Pontonnier, 2004); y por último están los seguros privados promovidos por el sector privado y de orientación financiera, alcanza entre 5% y 6% de la protección social.

El RG se compone de diversos mecanismos y programas de prevención, protección y cuidado (Raux y Serizay, 1997); los fundamentales se concentran en el desempleo y las jubilaciones. El programa de jubilaciones tiene dos ámbitos, el primero atiende el retiro de los trabajadores asalariados (ARRCO), mientras el segundo (AGIRC), atiende a los cuadros medios, básicamente empleados. El RG participa también en los servicios de salud (ss) y/o médicos; éstos cuentan con una amplia estrategia, mediante la cobertura médica universal (CMU) (Mougeot, Atkinson, 1999), parte de esta prestación se soporta en las mutualistas. El RG ha creado dependencias de apoyo a los trabajadores durante el desempleo, que suministran ayudas mediante un organismo interprofesional para el empleo (UNEDIC) y la asociación para el empleo de la industria y el comercio (ASSEDIC). Dependencias que impulsan programas y prestaciones que refuerzan y complementan a

²² Consultar al final Anexo de Siglas.

otras, como a los subsidios de solidaridad (ASS), la agencia nacional de empleo (ANPE) y el programa de formación de personas discapacitadas (AFPA).

Existe otro mecanismo orientado a la acción social, asistencial, que si bien es independiente de la estrategia integrada a la condición laboral y salarial, no es ajeno. Su participación es importante ya que cubre cerca del 10% de la población que recibe protección social. Estos programas abarcan de la readaptación social a la reinserción laboral, pasando por ayudas de alojamiento, atención infantil y a discapacitados; por su orientación se puede asumir decididamente laboral (Bouchaud, 2006).

TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA 1970-2000

La profundidad de la crisis de los años setenta impuso una lenta recuperación a la economía europea; en Francia fue desigual y errática. Si bien en los últimos 30 años su valor agregado creció casi 500%, la agricultura mostró una evolución más bien lenta, mientras la producción manufacturera e industrial mantuvieron un crecimiento importante; desde inicio de los años ochenta hasta el 2005, el crecimiento fue apenas de 250%; se evidencia que durante los años setenta se mantuvo cierta inercia, mientras que desde fin de los ochenta las dificultades han crecido, lo que significó una sensible desaceleración que imprimió restricciones en varios ámbitos. Sin embargo, sectores como finanzas, transporte, inmobiliario, educación y salud crecieron más de 600%, y algunos llegaron a 1000% (Cuadro Anexo Economía (AE) 1).²³ Trayectoria que permite percibir a grandes rasgos la metamorfosis de la economía francesa.

Después de 1990 se aprecia que en la distribución del valor agregado, la parte correspondiente a los asalariados creció de manera apenas perceptible, mientras que el excedente bruto de los empleadores se elevó, describiendo una tendencia consistente (Cuadro AE 6), ampliando la brecha de la concentración del ingreso. Con un proceso inflacionario casi imperceptible pero constante, donde el incremento de los salarios en el Producto Interno Bruto (PIB) ha servido básicamente para cubrir el incremento de precios (Cuadro AE 8); este hecho supone

²³ Consultar en el Anexo de Siglas al final

estancamiento del poder de compra en términos reales. Sin embargo, hay mayor evidencia de que el rezago del poder adquisitivo se aceleró después de la entrada en vigor de la Unidad Monetaria (Cuadro AE 9), que no se podría decir que es resultado de ésta, sino por los mecanismos de la economía conducida por las finanzas.

La evolución de los costos de producción en la economía francesa en los años ochenta tendió a reducirse, y de manera acelerada en los noventa, en alguna medida por la reducción del coste salarial por empleado respecto del coste total; en un contexto en que el costo de la seguridad social para los empleadores no se incrementó, estabilizando sus costos de producción en general (Cuadro AE 10). La formación bruta de capital fijo (FBCF) en ramas no financieras, de 1978 al 2006, se incrementó en seis veces, aunque la tasa fue desacelerándose desde mediados de los años ochenta, acentuándose en los noventa; el sector manufacturero se encuentra más rezagado si se le compara con el sector servicios (Cuadro AE 11). Sin embargo, la inversión en el sector agrícola se rezagó aún más, como sucede con otras variables en la agricultura.

El PIB describió una dinámica irregular aunque con una tendencia ascendente mínima. Por otro lado, las exportaciones e importaciones siguieron la misma tendencia; las importaciones fueron ganando peso, aunque no de manera importante. En la década de los noventa las importaciones crecieron poco más de un punto porcentual anual, en tanto que entre 1999 y 2006 crecieron de manera acelerada (Cuadro AE 12), en términos porcentuales representó un promedio de 2%. Por lo que entre 2001 y 2005 el déficit con el exterior comenzó a ampliarse de manera consistente. El crecimiento de la economía francesa, entre 1995 y 2005, estuvo por encima de países como Alemania, Italia, pero por debajo de España y Gran Bretaña; con esta última, ha ido cerrando la brecha de crecimiento, mientras que con las primeras se ha ido ampliando. Situación que se ha revertido desde el inicio de la crisis en curso, a partir del 2007.

La contribución al PIB por región, se aprecia que la Ile de France concentra casi el 25%, mientras que Rhone-Alpes el 10%; de tal

manera que 2 de 22 regiones contribuyen con 35%, lo que indica una alta concentración. Se aprecia además una alta participación del PIB por habitante en esas regiones, casi el doble del resto del país (Cuadro AE 13); esta brecha regional se reduce si se toma en cuenta la contribución en el empleo, la cual asciende a casi un tercio. Situación que contribuye a generar retos para la SSF.

Por otro lado, la deuda pública neta entre 1990 y 2005 se elevó en menos del 3.5% respecto del PIB en promedio, si bien resulta importante, en relación a las dificultades generadas por el proceso económico, no se puede considerar como dramática (Cuadro AE14), sobre todo si se le compara con el nivel alcanzado por la deuda del gobierno de Estados Unidos (US). En cuanto al endeudamiento llegó a 63.9% respecto al PIB en 2007. En cuanto a los ingresos fiscales, respecto al PIB, alcanzaron el 50.6%, en tanto que en Alemania llegaron al 54.9%, y en los países nórdicos alcanzaron más del 55%. (Cuadro AE 15). Francia se encuentra en un nivel medio en ingresos fiscales, cercano al 50%.

Esta transformación económica en Francia en los últimos veinticinco años, en primer lugar ha acelerado la concentración de la riqueza con cierto estancamiento, cuando menos, de las condiciones de vida de la sociedad y con hegemonía del sector financiero; el cual se ha ido imponiendo mediante los diversos mecanismos que se acompañan de una significativa desaceleración económica y mayor volatilidad. La hegemonía financiera ha sido impulsada por la eficiente adecuación al desarrollo e innovación tecnológica, y por otro lado, por la intensa relocalización productiva, que se ha expresado en una errática Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), sobre todo en ramas antes consideradas dinámicas y tradicionales; y por la creciente expansión del crédito privado, soporte especial de la especulación. Este proceso ha reconfigurado el mercado de trabajo, en términos de empleo y salarios, cuya característica ha sido el rezago salarial, deterioro en las condiciones laborales, contracción del empleo e incremento del desempleo y trabajo precario. Una serie de obstáculos que impiden que sectores de la población en edad de trabajar, sobre todo jóvenes, ingresen al mercado laboral. En un contexto de la dinámica

demográfica que delinea desaceleración del crecimiento poblacional, transformación de la pirámide de edades, así como cambios en las conductas sociales y culturales, generado retos importantes.

EL MUNDO DEL TRABAJO

SALARIOS

Una panorámica histórica de los salarios en Francia muestra que tanto el salario mínimo como medio, avanzaron dinámicamente entre 1951 y 1973; los primeros se duplicaron, y los segundos lo hicieron en 16 años, hacia 1967, después su evolución fue errática. Desde los años setenta, los salarios mínimos necesitaron 24 años para incrementarse 50%, mientras que los salarios medios lo hicieron en 11 años. aunque después se desaceleraron hasta ser casi alcanzados por los mínimos en 2004. En general se puede percibir una tendencia al estancamiento de ambos (Cuadro Trabajo/Empleo/Salario (TES) 1). Esta última evolución indica que si los salarios tardaron más en elevarse, fue porque los excedentes se repartieron de manera cada vez más inequitativamente a favor de los empleadores. Por el otro lado, se aprecia una tendencia a la segmentación salarial. Aunque en Francia en general no existe gran dispersión salarial; en el año 2002 la brecha de dispersión no era significativa entre los ingresos más bajos y los más altos, era de casi de 3 veces (Cuadro TES 2). Aunque se ha acentuado una tendencia, sobre todo en el sector financiero. El primer periodo se caracterizó por un incremento en el nivel de empleo y salarial, y no excluyó el crecimiento económico dinámico. A pesar de esta evolución salarial, la dinámica positiva y ágil de la productividad, permitió generar un mayor volumen de bienes y servicios, y en algunos casos, de mejor calidad, sobre todo de los bienes y servicios que entran en el canasta básica de los trabajadores.

Una característica del mercado laboral francés ha sido la alta concentración regional del salario, ya que la mayor parte del volumen salarial se concentra en la región parisina, más de 25%, al igual que el volumen real y número de obreros y empleados (Cuadro TES 3), lo que se corresponde con la perspectiva del PIB. Por otro lado, desde fines de los años sesenta, el salario medio de las mujeres empezó a incrementarse, hasta alcanzar al de los hombres y superarlo; en 2004

puede observarse la evolución en favor de ellas (Cuadro TES 4). También se aprecia que la disponibilidad del gasto se elevó, pero no de manera fundamental por la vía del aumento del poder de compra, sino por el endeudamiento, el cual se incrementó, sobre todo a partir de 1999 (Cuadro TES 5). La tasa de endeudamiento de los hogares se incrementó como respuesta ante la reducción del poder de compra o expresión de un posible mayor nivel de consumo. La situación de la sociedad francesa se expresa de mejor manera en la primera que la segunda posibilidad. El ahorro de las familias en general no ha crecido, aunque sí la tasa de inversión inmobiliaria (Cuadro TES 6). En este punto, es preciso no perder de vista la importancia del crecimiento de la especulación inmobiliaria, donde el sistema financiero ha tenido una participación muy activa. Se puede decir de manera general que en cuanto al nivel salarial, no ha habido una pérdida generalizada del poder de compra, situación que si se puede percibir en ciertos grupos de trabajadores de la agricultura y ramas tradicionales.

EMPLEO

La transformación económica y la transición demográfica ha impuesto a la población trabajadora condiciones menos favorables. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Francia metropolitana entre 1968 y 2006, el grupo de jóvenes entre 15 y 24 años que ingresan al mercado laboral tanto la observada como tendencial, en particular desde los años ochenta, ha descendido, mientras que por otro lado, el grueso de la población entre 25-54 años ha pasado de cerca de 17 millones a casi 22 millones. Se destaca además, la incorporación sostenida de las mujeres al mundo del trabajo, que pasó de cerca de 8 millones a 13 millones, mientras que el incremento de hombres ha sido menor (Cuadro UAP 1), proceso que revela cambios en la estructura del mercado laboral.

Entre 2003-2005 cerca del 45% de la población trabajadora se encontró al margen de un empleo adecuado, y por tanto, en condiciones de vulnerabilidad; de los cuales 25.7% eran inactivos que tuvieron acceso a un trabajo eventual; también se observa que el grupo de obreros viejos asciende a 9.7%, incluyendo los agrícolas, y 16.8% sin actividad profesional definida. A ello se suma el sector de jóvenes estudiantes, en

cerca de 9.0%, que entre 2003-2005 se incrementó hasta el 10% (Cuadro UAP 2). Contexto laboral que ha impuesto una fuerte tendencia a la marginación, por los mecanismos económicos, que no sólo suponen insuficiente empleo e ingreso, sino también reducidas posibilidades de cotizar a la SS, en detrimento de sus condiciones de vida presentes y futuras. Lo que significa deterioro de las condiciones de vida de la población y la SSF (Friot, 1999).

Sin embargo, las condiciones de vida de la población francesa, resultado tanto de las dificultades económicas y cambios demográficos, no se han deteriorado de manera sensible, entre otras razones, por la acción decidida de la SSF; igualmente tampoco se puede hablar de un fuerte deterioro de ésta última. Aunque las dificultades se han venido redoblando entre 1990 y 2005, entre otras razones por el incremento de responsabilidad, ya que la población de más de 45 años, que se ha incrementado, se encuentra en condiciones laborales inciertas, con inestabilidad en empleo, salarios bajos, que se expresa en la reducción de cotizaciones, lo que significa presiones para todos los ámbitos de la SSF, como de sus futuras jubilaciones. Esta situación ha generado incertidumbre, aún más en el contexto actual, en pleno 2013, sobre todo porque ha tomado más fuerza el ataque contra la SSF y en particular en lo que a las pensiones se refiere, como por la fuerza que ha tomado la imposición de programas de austeridad en Unión Europea (UE) que impulsa el Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en beneficio de los poderosos intereses del capitalismo financiarizado. Otro reto ha sido el crecimiento de la esperanza de vida, resultado en general de las mejores condiciones de vida, de alimentación, servicios médicos, seguridad en el trabajo, y otros aspectos expresión del desarrollo y la protección social. A esos retos la SSF ha intentado dar respuesta de diferente manera y nivel, mientras que en países de AL, ante las transformaciones y cambios en los diferentes ámbitos de la vida social, se dio un giro político, dando la espalda a la búsqueda de alternativas.

Si bien la función del gasto de la SS es contener el deterioro, en condiciones de adversidad para el mundo del trabajo, como el desempleo, la difícil inserción laboral, la precarización del trabajo, los

bajos salarios, etc., ese gasto continua siendo insuficiente para cubrir y suplir los ingresos del trabajador, por lo que es preciso tener en cuenta que cualquier proyecto y/o programa que promueva la SS debe de tener también como objetivo reorientar la marcha de la economía, para generar mejores condiciones, y se pueda revertir las adversas condiciones del mercado laboral.

DESEMPLEO

Desde otro ángulo se aprecia que entre 1978-2006 el nivel de desempleo afectó más a mujeres, tanto a las de formación laboral de largo plazo como de mínima formación profesional y educativa. Las mujeres menores de 24 años sufrieron más el desempleo, tendencia creciente entre 1990-2000, que llegó a 5.8% en 1998, para después descender entre 2000 y 2005. La tasa de desempleo para los hombres del mismo grupo de edad fue menor, aunque creció en los noventa, y se revirtió después (Cuadro UTES 2). El tiempo de permanencia en el desempleo entre 2003-2005 fue casi igual para hombres y mujeres, tanto para los desempleados de un año y más, como de 2 años y más; en el primer grupo la proporción tendió a ser más alta, más de 40% para ambos sexos. El grupo de edad de 50 años y más, tanto de hombres como de mujeres, ha permanecido más tiempo en el desempleo, en promedio más del 60% en el grupo de un año y más. La proporción de desempleo de hombres y mujeres entre 25 y 49 años, durante el primer año de ese periodo fue de más 40% (Cuadro UTES 3).

Por otro lado se aprecia que en la tasa de actividad por grupo de edad y localidad de menor número de personas, la ocupación ha sido mayor, es decir, en la mayoría de las comunas rurales el desempleo se atenuó; en la región parisina el nivel de ocupación se elevó sólo entre 2003-2005. Igualmente la tasa de ocupación es menor siempre en mujeres. Mientras el desempleo entre 2002 y 2005 llegó a una tasa de 9.8%, donde los jóvenes entre 15-29 años fueron los más afectados con más de 17%; les siguen los obreros mayores que alcanzaron en ese mismo año 12.5% (Cuadro UTES 4). El desempleo en Francia presentó altas tasas en el 2006, una de las más altas de la Unión Europea, sólo superada por Grecia, Polonia y Eslovaquia (Cuadro UTES 1).

RESPUESTA DE LA SSF

INSERCIÓN LABORAL

En el ámbito laboral y las condiciones de vida es donde mayor ha sido la incidencia de las transformaciones económicas, sociales y culturales, por lo que se ha buscado innovar mecanismos y así enfrentar los retos producidos. El desempleo a principios de los años setenta fue de 3%, y se combatió de manera frontal; se pensó que se trataba de un fenómeno pasajero. Sin embargo, hoy se sabe que es un elemento endémico y crónico de la economía, acentuado por la orientación y tendencia que se le ha impuesto. En ese contexto la SSF creó mecanismos de inserción laboral para diferentes grupos de edad, desde los 16 a los 65 años, tanto para hombres como mujeres, como para diversas formaciones laborales y profesionales, etc. La estrategia ha estructurado políticas de empleo que intenta cubrir varios aspectos, desde la primera inserción laboral hasta el combate al desempleo, instrumentando programas de reinserción mediante la capacitación, calificación, actualización tecnológica y profesionalización de la fuerza de trabajo marginada; incluyendo programas de readaptación laboral de discapacitados. Se trata de una estrategia de política social de empleo. Estas iniciativas se complementan atendiendo otros ámbitos de la vida, desde prestaciones en el campo de la vivienda hasta ayuda familiar. En esa medida estas estrategias no se les puede catalogar de políticas focalizadas, ya que tienden a incorporar varios niveles de manera más integral que convergen en el objetivo de reintegrar el mundo del trabajo a la vida social y económica de manera más plena. En ese sentido, su impacto tiende a tener mayor alcance cuantitativo y cualitativo. Entre esos programas destaca el ingreso mínimo de inserción (RMI) que hace frente a las dificultades del ingreso al mundo laboral. Se introdujo en 1988 y tiene una orientación nacional y universal, que junto con otros programas, tiene como objetivo una política integral de empleo. Política que ha dado protección a hombres y mujeres jóvenes, así como adultos, viejos y discapacitados (Offredi y Martin, 2001); aunque no se puede afirmar que ha resuelto el 100% las dificultades, pero ha neutralizado los efectos nocivos de la dinámica económica. Por ejemplo, en Francia en 1993, el 22% de la población en edad de trabajar, pero sin trabajo, se encontraba protegida por varios de esos programas, hasta que en el año 2003 bajó hasta 18%. Además, su financiamiento no ha representado un

alto endeudamiento del gobierno, ya que los recursos han salido en mayor proporción de cotizaciones e impuestos, y ha tenido efectos positivos en la inserción laboral.

Si bien la dinámica de la economía permitió incorporar fuerza de trabajo y contribuyó a reducir el desempleo, también ha sido gracias a programas de capacitación, calificación y profesionalización de la fuerza de trabajo que han favorecido la reinserción laboral. La promoción, reorientación e innovación de programas y regímenes de la SSF han tenido una funcionalidad positiva. Sin embargo, este proceso de neutralización de las dificultades realizado por la SSF, no ha seguido un plan preestablecido, más bien ha sido resultado de procesos aleatorios de evaluación, reasignación e incremento de recursos, pero también de negociación, movilización y confrontación social y política; además de un riguroso manejo de los recursos y racionalidad económica, así como la voluntad política de los gobiernos, presente de manera decisiva hasta hace muy poco, construyendo alternativas en beneficio de la sociedad.

CONTRA EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE VIDA

La tendencia del lento crecimiento salarial que se caracterizó el periodo de 1975 a 1983 fue utilizada para generar ventajas competitivas para la exportación. El desempleo se duplicó de 4% a 8%, acompañado de una inflación galopante. En dicho periodo el nivel de gasto de la SSF se incrementó para combatir el lento crecimiento salarial como el desempleo, evitando el deterioro de las condiciones de vida de la población; entre uno de sus ajustes está la reducción de la edad de jubilación en 1982.

El periodo 1983-1993 está marcado por desaceleración y recesión, como la puesta en marcha de una política antiinflacionaria que condujo a una desacumulación, e impuso una tendencia al estancamiento económico, que mantuvo el desempleo. Periodo en que el gasto de la SSF llegó entre 26-27% del PIB para hacer frente a las dificultades; nivel a partir del cual empezó a disminuir, vía el recorte presupuestal en varios ámbitos y programas de la SSF, lo que produjo la emergencia de

"la nueva pobreza"; descenso del gasto en la SSF, que llegó, entre 2002-2004, otra vez a un bajo nivel respecto del PIB.

La constante falta de dinamismo económico durante casi 20 años, incluso, con periodos de estancamiento crónico, acentuó las dificultades y se incrementaron los efectos perversos sobre el mundo del trabajo; ello supuso mayores retos para la SSF, en un contexto de escaso financiamiento e incluso desfinanciamiento y se vio sometida a fuertes presiones en varios ámbitos. Sin embargo, esta situación obligó a plantear una evaluación a fondo, lo que llevó a los diseñadores de las estrategias de la SSF a promover cambios y ajustes con el objetivo de adecuar programas y regímenes para revertir la deteriorada situación de la SSF. En este esfuerzo surgieron, se adaptaron y adoptaron instituciones y mecanismos, tales como la Comisión de la Seguridad Social (CCSS), el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI), así como la Contribución Social Generalizada (CSG), y varios más. Se puede decir que se trató de una orientación que, sin ser totalmente planeada o planificada, tendió a cierta integración, sobre todo por la voluntad política, donde convergieron varios elementos, y que sin estar del todo cohesionados, hicieron frente a los retos de la protección social.

ACCIONES Y PROGRAMAS

La SSF, financiada fundamentalmente por cotizaciones y no por gasto gubernamental, es de las menos subsidiadas por un Estado. Las cotizaciones cubrieron hasta el 80% del financiamiento hasta finales de los años ochenta, para reducirse a casi 65% a principios del siglo XXI. Proceso que implicó cambio en la participación de los diversos contribuyentes. Los empleadores en 1959 contribuían con el 57.4%, y entre 1980 y 2003 pasaron del 55.2 al 45.9%, mientras que los asalariados, en 1959, contribuían con 17%, y a principios de los años noventa con el 28%, para descender en el año 2003 al 21%. Estos movimientos fueron compensados con un incremento de contribuciones públicas, que en 1959 llegaba al 2.6%, y se ha ido incrementando a partir de 1995 hasta alcanzar en 2002, 19%.

El gasto en la SSF respecto del PIB en los últimos 15 años ha alcanzado casi el 30%, pero aún está por debajo de Alemania, aunque su proceso

ha sido más estable; ese gasto en Francia ha estado por arriba del promedio de los países europeos. Entre 1990 y 2003 se incrementó 3%, para asumir las responsabilidades de mejor manera, que de acuerdo a su cantidad y calidad, no resultó oneroso. En tanto que el Reino Unido, donde se ha privilegiado el camino de una protección social más definida por los mecanismos del “mercado”, el gasto en salud ha pasado en la década de los noventa del 22.9% a 26.7%. Pero también este incremento se explica porque su estrategia ha sido menos integral, lo que la hace tender a un gasto más elevado, y que no ha significado mejor cobertura y calidad; su gasto ha resultado menos eficiente que el de la SSF (Cuadro Seguridad Social (UUSS) 1). También se puede observar que países nórdicos como Suecia han reducido su nivel de gasto de la SS respecto del PIB, aunque siguen siendo, los países nórdicos, los que han logrado una más alta eficiencia de la SS en general, que les ha permitido alcanzar lugares destacados en el nivel de desarrollo humano. En Francia se aprecia que el balance, entre lo que ingresó y gastó la SSF entre 2000 y 2005, hay variaciones mínimas; los primeros años se presentó un superávit, mientras que en los últimos un déficit de menos del 2%.

En el periodo que va de 1995 a 2005 se aprecia, en términos generales, que ha mejorado su eficiencia en la cobertura en varios niveles que atiende la SSF (Cuadro UUSS 2). La mayor parte de los gastos gubernamentales han tenido bajos incrementos y altos rendimientos para los usuarios, destacando la mayor eficiencia del gasto e incidencia sobre las dificultades. Existen programas en varios niveles y ámbitos, por ejemplo los dirigidos a los discapacitados, como el AAH, o bien, como el de padres separados, los API, que se ha incrementado de manera sensible entre 1995-2004. Este programa otorga subsidios casi en la misma proporción a hombres y mujeres; recursos administrados por la Caja de Prestaciones Familiares, (CAF), organizada y gestionada por un organismo a nivel nacional, la Caja Nacional (CNAF).

Los subsidios del RMI entre 1994-2004 se incrementaron de manera sustancial para parejas, no obstante las familias monoparentales también han recibido esta ayuda de manera importante, además este tipo de familia se ha incrementado más que proporcional que el de

parejas, resultado de la transformación social y cultural en Francia (Cuadro UUSS 4). La partida de este programa ha ido tomando peso en el presupuesto de la SSF. También se trata de un beneficio que se otorga vía el CAF, mediante el registro al CNAF. Existen otro tipo de programas, por ejemplo, entre 2000-2005 los gastos de ayuda social muestran que los subsidios a la vejez y discapacitados se han incrementado, aunque sin llegar a tener un alto nivel o sobresaliente (Cuadro UUSS 3).

Por otro lado, los Subsidios Mínimos Sociales (Allocataires Minima Sociaux) integran nueve programas, los cuales han aumentado 3% en promedio, entre 2002 y 2005 (Cuadro UUSS 5). Esos programas abarcan diversas áreas, como son los Subsidios de Inserción (AI), de Viudez (AV), para Inválidos (ASI), madres y padres separados (API), para discapacitados adultos (AAH), prestación extra para viejos (FSV), el ingreso mínimo de inserción (RMI), la prestación solidaria (ASS), Subsidio Equivalente de Retiro (AER); éste último incorporó beneficiarios de manera importante, cerca de 25%. Lo que permite advertir los varios niveles y sectores sociales, lo que logra una mayor eficiencia social.

Entre 2003 y 2005 una amplia gama de programas incrementaron sus presupuestos, en aspectos como atención a la infancia, familias monoparentales e inválidos con problemas de alojamiento. En ese contexto se emprendieron ciertas modificaciones, reestructurando algunos programas, unos incrementándolos y otros readecuándolos, incluso de manera drástica, con el fin de potenciar otros; incluso varios desaparecieron para dar origen a nuevos (Cuadro UUSS 6). Lo que permite apreciar la flexibilidad y posibilidades de reorientación del sistema para enfrentar los retos coyunturales como estructurales. Se puede advertir una transformación cuantitativa y cualitativa de la SSF bajo principios y objetivos definidos, en un contexto de cambios económicos y transiciones demográficas, sociales como culturales, con una fuerte presión y supervisión social y política de la SSF.

EL SISTEMA DE SALUD

El sistema de la salud es uno de los aspectos más importantes de la SSF; el campo de la salud entre 1995-2005 presentó una característica sobresaliente que se expresa en el incremento del gasto en cuidados médicos, que fue de más de 50%, aunque su distribución en los diversos rubros fue de manera diferenciada. Por ejemplo, el rubro de cuidados ambulatorios casi se duplicó, lo mismo que sucedió con los gastos en transporte de enfermos y el consumo de medicamentos (Cuadro Salud (VAS) 1). En cuanto al financiamiento de la SSF las contribuciones mantuvieron cierta estabilidad, aunque entre 2002-2005, los hogares como las mutualistas incrementaron su contribución en el gasto médico como en soportes complementarios. En el largo plazo, entre 1960-1980, Francia duplicó el gasto médico respecto al PIB, cuya evolución se atenúa después de 1980 hasta 2004.

El peso del gasto en salud respecto al PIB en 2006 estaba cerca del 10%, reto importante para la SSF, y en particular para los ss; hecho que revela que los ciudadanos franceses se han convertido en consumidores mayores de bienes y servicios de la salud, después de US, Alemania y Suiza. Otra característica de los ss de Francia, es que se trata de un sistema que tiene un financiamiento público, derivado de la SSF, pero se otorga en un contexto de producción de bienes y servicios suministrados en gran medida por el sector privado. Sin embargo, las modificaciones introducidas han mejorado la integración y estructuración del sector. Además, el Estado ha orientado sus acciones para fortalecer el régimen de solidaridad interprofesional y nacional, otorgando la cobertura a toda la ciudadanía sobre la base universal, mediante el programa Objetivo Nacional de Gastos de Enfermedad (ONDAM). Ello ha generado mayor eficiencia que se ha convertido en dique importante contra la segmentación de la atención a salud e incremento del gasto. Por otro lado, ha quedado claro que la atención a la salud vía el mercado implica retrocesos en la universalización de los ss, como ha sucedido en el caso de AL, lo que se evidencia también en el caso de US. Donde a pesar del importante incremento en el gasto en los ss no ha representado una solución más eficiente en la perspectiva de la población, ni de las finanzas públicas, ni la eficacia de los ss.

LA AYUDA SOCIAL

Los programas mencionados en la perspectiva del mundo del trabajo se complementan con otros que se integran en la SSF. Se les puede considerar de orientación focalizada, aunque no aislados, los cuales son impulsados por los diversos gobiernos desde 1976, que cubre enfermos, viejos, niños y discapacitados. También se han constituido programas que atienden a inadaptados sociales, los cuales son financiados por las diversas instituciones del gobierno con la participación de la SSF. También existen otros programas ligados a la promoción e inserción al trabajo, sea para formación, capacitación y calificación laboral, así como de integración social. Junto a estas ayudas se encuentran otras mejor integradas, las denominadas ayudas familiares. Estrategia importante sobre todo si se toman en cuenta los cambios de la estructura familiar como de los aspectos culturales de los últimos treinta años. Transformaciones sociales, culturales y laborales, entre las que se destaca el papel que están desempeñado las mujeres.

FRENTE A LA POBREZA

En ese contexto, la proporción de población en el umbral de pobreza fue mayor en 1970 y 2004, pero tendió a reducirse a partir de 1984 hasta 2004. Umbral de pobreza está situado en los 657 Euros, cantidad que respecto al ingreso promedio, representaba dos terceras partes (Cuadro WPo 2). La tasa de pobreza después de 1984 tendió a descender tanto en el grupo de 60% de la mediana del ingreso (648 Euros de 2004) como del 50% (540 Euros), es decir, de los que percibían 60% y 50% del ingreso promedio mínimo; hecho que se ha expresado en la misma dirección tanto en términos del número de personas, como del número de hogares, este último se expresa con mayor amplitud. Lo que también se puede explicar por el efecto de los programas mejor integrados para enfrentar las contingencias de los grupos sociales menos favorecidos.

JUBILACIONES

Un aspecto trascendental de la vida laboral es aquel cuando termina la vida laboral: la jubilación. En Francia existe la diferencia entre los que gozan de jubilación total y los que reciben una asignación mínima por vejez; esta última en 2002 ascendió a casi 5% entre hombres y mujeres, y más del 4% en el 2003, aunque entre 1999 y 2004 tendió a

crecer de manera general (Cuadro ZJ 1). La diferencia entre hombres y mujeres en sus trayectorias de ingreso y cotización para el retiro, entre 65 y más de 85 años, en el 2002, en el rubro de toutes carrieres, el ingreso medio mensual de las mujeres fue casi la mitad del de los hombres, mientras que en carrieres completees, fue de un tercio, nivel semejante para cualquier edad (Cuadro ZJ 2). Además, en términos del ingreso monetario, que incorpora otros programas de apoyo, se aprecia igualmente el rezago de las mujeres, cuya brecha se amplía entre carrieres completees y toutes les carrieres. Igualmente se aprecia que sólo un tercio de las mujeres logra cubrir de manera íntegra el total de cotizaciones de jubilación a diferencia de los hombres que llegan a poco más del 85% (Cuadro ZJ 3). Se observa además que, la duración media de aseguramiento, los hombres cubren un tercio más de contribuciones que las mujeres, lo que se puede explicar porque las mujeres tienen menor estabilidad laboral y menor salario, lo que reduce la posibilidad de cotizar y reduce su nivel; aunque tienden a reducirse esas desventajas.

Francia en 1998 se encontraba en 14° lugar de Europa en gasto de jubilaciones respecto al PIB; mientras que en cuanto a peso demográfico de personas mayores de 60 años, era el 8°. Contaba con una jubilación media de 78% del ingreso promedio de los trabajadores en activo, por arriba del promedio europeo. Del total de los jubilados en el Régimen General (RG), cerca del 70% eran jubilados del sector privado, mientras que el 20% eran del sector público, y el 10% restante de trabajadores por cuenta propia, de entre los que destacan agricultores, artesanos y otros. Con un amplio número de programas de ayuda para vivienda y atención médica individualizada (Joël, 2000). Esto último, básicamente concentrado en el Régimen Particular (RP) y el Régimen Especial (RS), sobre la base de asignación de puntos por monto de cotización. Aunque hay que recordar que el RS, cubre básicamente a los trabajadores del Estado. La relación entre trabajadores activos y en retiro pasó de 3.14 a 1.58 entre 1975 y 2004, en 30 años se ha reducido en la mitad (Cuadro ZJ 4). También en este periodo la productividad se ha incrementado de manera sensible, lo que representa un efecto positivo que contrarresta de manera importante ese cambio en la relación entre trabajadores activos y jubilados. Estos

elementos, en términos generales, dan un perfil aceptable actualmente del desempeño de la SSF y en particular de las pensiones y jubilaciones. Sin embargo, se insiste en el argumento de que el costo de las jubilaciones se ha elevado, intentando controlarlo y reducirlo. Además se ha argumentado que el alto nivel de las jubilaciones no alienta ni el trabajo ni la inversión.

La pugna en torno a las jubilaciones ha sido álgida desde principios de los años noventa, lo que se ha expresado en iniciativas y orientaciones que intentan reducir el nivel de las jubilaciones. Por ejemplo desde 1993 se introdujeron modificaciones que afectaron tanto al RG como al RP en detrimento de los trabajadores; ampliado el número de años trabajados para asignarles una jubilación, o bien reduciendo el nivel de prestaciones de algunos programas. Otra ha sido la situación del RS, en buena medida trabajadores del sector público, donde las reformas redujeron las jubilaciones en el 2003, pero al final se crearon mecanismos que neutralizaron dichas reducciones. Mecanismos que si bien no significaron mejoras, si neutralizó en alguna medida las desventajas.

Otro de los argumentos que se ha introducido para imponer un cambio radical es el envejecimiento de la población; el cual, se ha dicho, pone en peligro el financiamiento de la SSF y de las jubilaciones en particular. En realidad al acentuarse la competencia capitalista se ha impuesto la contracción del salario y desregulación del empleo, que redundó en la reducción de los costos salariales, que no significan más que una parte de las prestaciones de la SS; hecho que ha atentado y demeritado contra el financiamiento de las jubilaciones, y en gran medida ha atentado contra todos los programas de protección social. Lo que se ha expresado que en el campo de los ss se promuevan los seguros médicos privados, aunque no han tenido un incremento importante, como en AL. Aunque lo poco que han crecido, han contribuido a impulsar la financiarización de la SSF, al tiempo que aceleran la concentración del capital, el ingreso y la riqueza.

En el contexto actual se puede afirmar que el detonador contra la SSF ha sido la forma en que los gobiernos trataron de dar salida a la crisis en

curso. Lo que ha puesto al Estado en banca rota y de rodillas frente al sistema financiero, imponiéndole fuertes sacrificios a la SS y a la sociedad en su conjunto, bajo la forma de programas de ajuste y austeridad.

Las jubilaciones han sido un aspecto central de la moderna SSF, y se han ido adaptando a las transformaciones para evitar el deterioro de las condiciones de vida, como debería ser en cualquier país cuya seguridad social tenga entre sus objetivos hacer justicia a quien contribuyó a la generación de riqueza social y nacional. Sin embargo, en los últimos 20 años se ha insistido en la quiebra de las finanzas de la SSF básicamente por las jubilaciones, intentando con ello reorientar el régimen, pero la resistencia social, política e ideológica de la sociedad lo ha impedido.

LA SSF FRENTE A LA PRIVATIZACIÓN Y FINANCIARIZACIÓN

En la década de los ochenta, pero sobre en los noventa se generó un discurso contra la SS, buscando básicamente reducir sus costos, a pesar de no ser altos, justamente por las ventajas de las economías de escala con crecimiento de la productividad. Ese discurso se planteó en un contexto de fuerte concentración del capital, la riqueza y el ingreso, y por otro lado, de crecientes barreras al incremento del empleo y generación ampliada del desempleo (Sylos, 1989). Ante el incremento de costos de la SSF impuesto por los retos de la transformación económica y la transición demográfica, social y cultural, se esgrimieron argumentos para obligar al sistema en su conjunto a recortar gastos sociales y reducir su cobertura. Así a la SSF se le impuso limitar su gasto, pero mantuvo una clara voluntad política de compensar esas limitaciones. Lo que permitió generar una red de mecanismos e iniciativas que integraron una estrategia más o menos amplia de instituciones y programas, de tal manera que pudieran evitar y revertir el deterioro de la sociedad y la SSF, en diferentes aspectos, y seguir brindando protección social con mayor voluntad política, decisión adecuada en tanto que los retos que se cernían iban en ascenso. Esta estrategia se reforzó y amplió en la década de los noventa, hasta alcanzar, en cierto punto, a neutralizar los efectos nocivos; esta estrategia no supuso un incremento descomunal del gasto y la deuda pública. La puesta en marcha de esa estrategia permitió hacer frente a

retos de los años ochenta y noventa hasta el día de hoy, con variadas adecuaciones.

En ese periodo la SSF funcionó como mecanismo para mantener la cohesión social, evitando el deterioro de las condiciones de vida y que desbordara el conflicto social y político. Además también funcionó como mecanismo de redistribución del ingreso y promotor de una sociedad menos polarizada; con objetivos precisos de evitar la marginación social, y conservar ciertas condiciones básicas que permitieran mantener los criterios mínimos de una sociedad con aspiraciones democráticas, más allá del hecho de emitir un voto cada tanto tiempo. En ese periodo de conflictividad, la estrategia adoptada para la SSF exhibió ciertos éxitos, quizá no de manera integral, óptima y definitiva, pero sin duda, dio respuesta a retos presentados por la transformación en la economía y las transmutaciones en sociedad francesa. Situación que sin la participación y presión social y política de amplios sectores, seguramente esa SSF no hubiera sobrevivido y sobre todo, evitado el deterioro, que hoy las condiciones de vida de la sociedad francesas habían sufrido.

La orientación de la SSF en su aspecto discursivo como práctico se decidió en varios espacios de reflexión, negociación y confrontación social, política e ideológica, cuyo resultado ha permitido la presencia de actores y la creación de mecanismos para dirimir los diversos intereses y opciones económicas, sociales y políticas. El desempeño de la SSF ha sido un ejemplo en ese ejercicio social y político, que aún hoy pervive en medio del conflicto que ha desatado la crisis en curso, desde 2007 hasta nuestros días. La población de Francia ha estado sometida a presiones y transformaciones del sistema económico capitalista y en particular del capitalismo financiarizado en las dos últimas décadas, pero la SSF, como construcción social y política, ha mantenido firmeza en sus objetivos, argumentos y luchas para diseñar y construir mecanismos más racionales que el “mercado”. Este resultado se ha debido a la resistencia social y la capacidad para implantar innovaciones a la institución; presión, negociación y alternativas racionales económicamente y de protección social decidida. El papel del gobierno, como expresión de la correlación de fuerzas de los

agentes sociales y espacios nacionales, ha sido un elemento decisivo para la adecuación de la SS con la participación activa de la sociedad. Es decir, contextos donde se expresan diversos intereses y participan los diversos actores para definir un tipo de democracia.

Sin embargo, hoy la financiarización de la economía ha profundizado los retos. Los recursos económicos generados en el pasado han sido concentrados en el sector financiero, a una escala nunca antes vista, lo que en buena medida ha sido causa y efecto de la crisis iniciada en 2007, concentración que a la vez ha impedido superar dicha crisis. La salida que se instrumentó, al dotar de mayores recursos al sector financiero y con ello mejores condiciones para imponer de manera total su hegemonía, ha impedido remontar la crisis. Proceso que guarda ciertas semejanzas con el vivido en AL y México en particular. La forma de enfrentar la crisis por los gobiernos de los países desarrollados, y otros elementos más, han ido imponiendo la contracción en las condiciones de vida de los trabajadores, al extremo de estar atentando de manera sistemática contra la SS, con el claro proyecto de dismantelar el Estado del Bienestar como bien lo ilustra el caso español hoy, como replica de lo sucedido en AL.

La crisis por la que está atravesando la economía mundial, pero en particular la UE, está intentando imponer un férreo control sobre las condiciones del mundo del trabajo y de manera especial a la SS. La profundidad de la crisis del denominado capitalismo financiarizado (Guttmann, 2009) ha impactado de manera violenta las políticas públicas y ha estado imponiendo fuertes contracciones a la política social. La amenaza que se cierne sobre la SS pone al descubierto que la crisis en curso, además de ser económica, tiene otros ingredientes y síntomas que la están convirtiendo en una crisis sistémica. La reorientación a una mayor liberalización de los mercados, y en particular los financieros, y el dismantelamiento del Estado del Bienestar en proceso, la está imponiendo como única alternativa económica. Por esos objetivos y el contexto general, al parecer que lo que está detrás es la imposición de un modelo político, que significa reducción al máximo de la participación social en la definición de los procesos sociales, políticos y mediante ello, en los económicos.

Conclusión: Concentración de la riqueza y democracia en México (1994-2010)

INTRODUCCIÓN

Las sociedades con inmanentes desequilibrios estructurales tienden con rapidez a profundizarlos cuando se presentan turbulencias de cualquier índole. Mientras que durante los procesos de recuperación no generan efectos que contrarresten dichos desequilibrios de manera estructural y sólida. México se ha caracterizado en los últimos 30 años, por varias razones, en generar y ampliar los desequilibrios, lo que ha retroalimentado estructuralmente un proceso de deterioro ascendente. La evolución poco favorable de la economía, en un contexto de transformaciones sociales profundas como la orientación del papel de Estado, y, consecuentemente de sus diversas funciones, ha tendido a ampliar y profundizar las dificultades. Este proceso ha contribuido a reforzar la tendencia a la concentración del capital, el ingreso y la riqueza, lo que ha llevado a las perspectivas democráticas a posiciones cada vez más frágiles y superficiales. Este espacio aborda algunos aspectos de este proceso, que se le considera perverso. En el capítulo 2 se pasó revista sobre algunos aspectos del periodo 1980-2010; en este capítulo 6, se abordan los últimos 20 años, 1990-2010, enfocando aspectos cualitativos diferentes que refieren al proceso de concentración de la riqueza y los límites que impone al horizonte democrático en su sentido amplio. Se propone focalizar ámbitos que parecían estar detrás de la economía y las políticas públicas, del espacio del poder económico, ámbitos que ponen en primer plano al campo de lo político y en esa medida, los límites y posibilidades de la democracia.

LOS EFECTOS DE LA ECONOMÍA

El Producto Interno Bruto (PIB) en el periodo 1990-2010 tuvo un desempeño deficiente, profundizando los efectos negativos de la década perdida; sólo creció en 2.8%, insuficiente para dar empleo a un millón 200 mil mexicanos que se incorporaban al mercado laboral anualmente, ni para dotar de un salario regular a la población ocupada. Entre 1994-2000 el PIB alcanzó el 3.6%, mientras que entre 2000-2005 fue de 1.8%, al igual que entre 2006-2010. Hay que destacar los efectos nocivos, por el efecto de acumulación de la más profunda crisis de 1995, de la caída

del 7% del PIB, que devastó aún más las condiciones de vida de la mayoría de la población. Todo ello, en un contexto de estancamiento económico y de la productividad.

El déficit de puestos de trabajo llegó a cerca de 6 millones, al que se suman otros 5 millones que se encuentran en la precariedad total; aunque son muchos más, ya que el registro del Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) hacia el 2011 suma casi 15 millones de trabajadores formales de una población en edad de trabajar de más de 45 millones, lo que significa 30 millones de personas en condiciones de trabajo informal y/o precariedad en el empleo.

El periodo presentó una caída de la producción industrial, pero sobre todo agropecuaria, con un sector servicios dinámico, aunque sin compensar la caída de las dos primeras; situación poco favorable ya que se trata de sectores ligados al sistema financiero y a la exportación-importación, que generan escaso valor agregado y tienen mínimo impacto en la economía en conjunto. Además, las empresas transnacionales han acelerado el drenaje de excedentes a los países sede, fundamentalmente US. Ello en un contexto de permanente deterioro de los términos del intercambio, donde sólo el petróleo ha logrado tener un desempeño positivo, ya que no se cuenta con otras commodities de alta demanda.

El sector financiero se fortaleció gracias a la cuantiosa transferencia de recursos públicos y sociales, como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), transformado en Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), así como los fondos de pensión; además abandonó su función central de detonador de la inversión, lo que contribuyó para que la economía mexicana tendiera aún más a la contracción. La Formación Bruta de Capital Fijo se contrajo para toda la economía, incluido el gobierno (Cuadros 1, 2 y 3).²⁴ Los subsidios, transferencias e incentivos otorgados por los diversos gobiernos fueron insuficientes ante la recurrente tendencia a la contracción de la inversión en el sector privado.

²⁴ Los cuadros y gráficas de esta sección se encuentran en el anexo electrónico.

El sector financiero de México se transformó casi en su totalidad en transnacional, español y norteamericano fundamentalmente, y siguió la misma tendencia que el sistema financiero mundial, con inclinaciones a la especulación y aversión a la inversión productiva. El sistema financiero español ha mostrado dinamismo, su inversión “en América Latina y el Caribe pasó de 1,289 mdd en 1990 a 13,246 mdd en 1998, casi se decuplicó. ...las inversiones de España en el exterior en dicho periodo pasaron de 4,458 a 18,512 mdd” (CEPAL, 2000: 141). Se aprecia que el “Banco Santander Central Hispano (BSCH), Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y Banco Popular en el ejercicio de 1998 a 1999 tenían ventas en América Latina (AL) por 36,150 mdd y reunían en activos 483,061 mdd” (CEPAL, 2000: 139). Así el sistema financiero se fortaleció concentrando recursos de manera acelerada, con rendimientos que le daban más poder; pero su función de impulsar la economía mediante el crédito se redujo de manera drástica. Gran parte de los beneficios eran resultado de la cada vez más amplia brecha entre tasa de interés activa y pasiva, además de los ingresos de la errónea e ilegal decisión de las autoridades mexicanas, en contubernio con los banqueros, del corrupto mecanismo del FOBAPROA, convertido en IPAB. Transferencias del erario público que representan parte importante del presupuesto, y, en ese contexto, ha sido un gasto que carece de impacto positivo para la economía real, y mucho menos para las condiciones de vida de la población. El sistema financiero en México era casi totalmente extranjero (entre 92 y 93% del sistema de pagos) hacia fin de los años noventa, lo que ha generado una desacumulación de repercusiones negativas para la economía en su conjunto, y ha terminado por convertir los ahorros de la economía mexicana en material de exportación de capital, desfinanciándola (Correa, 2010). Situación paradójica ya que por otro lado se tendió a recurrir a créditos externos, generando deuda privada y/o pública, que en su dinámica se transformaba en círculo vicioso. En el contexto de la crisis en curso, la mayor parte de sistema bancario y financiero en México, vive casi totalmente de forma parasitaria de actividades que no reportan beneficios a la economía nacional y menos aún a las condiciones de vida de la sociedad.

En cuanto al ámbito cambiario, el peso sufrió una cadena de devaluaciones; entre 1988 y 1994 fue casi del 50%, aunque fue el periodo en que se gestaron las condiciones de mayor deterioro de la moneda, como lo fue entre 1994-2000 que llegó a 174%. Mientras que entre 2000-2006 fue cercano al 17%. En tanto que en el periodo de 2006 a 2010 alcanzó casi 15%. Una característica de la economía dependiente es la reiterada tendencia al deterioro del tipo de cambio, lo que supone otro hecho que retrae los flujos de inversión, con el agravante del proceso galopante de dolarización que recrudece la parálisis económica y sienta las bases para corridas especulativas en contra de la moneda, con graves pérdidas para el conjunto del país; proceso que impulsa de manera histórica las exportaciones. El sector financiero sólo se ha servido a sí mismo, sometiendo a las otras actividades económicas a sus intereses.

Frente a los rezagos en la agricultura no se han generado mecanismos para neutralizarlos hasta el día de hoy (FAO); la situación en el campo es dramática en lo económico, social, político, etc. El deterioro ha expulsado masivamente a la población rural, con la consecuente ampliación del desempleo, acelerada pérdida del nivel de vida, hasta imponerse la pobreza en todos los ámbitos de su vida; la informalidad se convirtió en el refugio, generalizando la pobreza y marginación, lo que ha deprimido aún más el mercado interno.

En este contexto, el mercado laboral se ha segmentado aún más, abriendo la brecha entre salarios bajos y altos, y deteriorándose a todos los niveles; los sueldos altos para un reducido número de empleados, y salarios bajos para la inmensa mayoría. El deterioro salarial (Cuadro 4) fue el mecanismo que permitió “elevar la productividad”, lo que aceleró aún más el deterioro (Gráfica 1 y 2), que se agudizó con la restricción casi absoluta en la creación de empleos. Lo que impondría precariedad al trabajo en todos los terrenos, y el desbordamiento de la informalidad y la migración.

Este modelo impulsado en diversos espacios y por varios mecanismos alcanzó un objetivo muy limitado, ya que hasta 1999 el comercio con Estados Unidos (US) había crecido casi 170% y con Canadá 115%. La

participación del comercio exterior con respecto al PIB pasó de 29.1% de 1993 a 56.6% en 2005 (Novelo, 2006). La estrategia exportadora fue el motor del crecimiento en el periodo, pero implicó, en el mediano y largo plazo, mayor distorsión de la economía nacional y con menos posibilidades de desarrollar encadenamientos productivos; más bien los redujo y dispersó, y presentó un mínimo potencial en la generación de valor agregado. Además, acentuó el carácter dependiente de la economía nacional del mercado mundial, que en gran medida se reducía a US. Tanto las exportaciones e importaciones reforzaban estructuralmente la subordinación económica, comercial y financiera. En resumen un modelo económico de bajo crecimiento, altamente vulnerable y dependiente, lo que contribuía a una creciente y acelerada desindustrialización. Es preciso recordar que en América Latina (AL) varios países han entrado en un proceso neoexportador (ver capítulo 3), que no ha resultado del todo benéfico para dichas economías.

Si la economía de exportación tuvo destellos, fue a costa de la represión y desarticulación de la economía nacional, y en particular del deterioro de las condiciones de vida de la población. A ello se agrega un crecimiento errático que profundizó la concentración en lo económico, sectorial, financiero, regional y social, acelerando la inequitativa distribución del ingreso. Fue un proceso que amplió la marginación, por lo que se le puede denominar una economía de estancamiento y marginación.

LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica desde 1994 hasta hoy ha sido administrada por dos diferentes gobiernos, 1994-2000 y 2000-2012, con el sólo objetivo de imponer una economía de exportación e importación vía el mecanismo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y otros más que se han ido constituyendo. Lo que sintetiza el proyecto de liberalización económica y desmantelamiento del Estado. Lo cual confirma la persistencia de una política económica delineada e instrumentada desde la década de los ochenta, caracterizada por el armatoste impuesto por organismos financieros internacionales e instrumentado por los gobiernos mexicanos, impuesto gracias al incremento de las tasas de interés y descenso de los precios del

petróleo, en un contexto de alta vulnerabilidad producida por la especulación y presión derivada de la deuda. El resultado fue la transferencia constante y ampliada de recursos al exterior. Este proceso se enmarca en un horizonte más amplio: “... desde mediados de los años sesenta, los mercados financieros se desarrollaron de una manera más compleja y empezaron a escapar de las previsiones de los reguladores y estos los dejaron sin una fuerza normativa que les impidiera cometer irregularidades e ilegalidades. Los bancos llevaron a cabo estrategias de ajuste que burlaban las regulaciones diseñadas para limitar sus actividades y competencias. Los riesgos de liquidez aumentaron, tanto por la administración de volúmenes cada vez mayores de grandes bancos, como por una mayor desintermediación. Así muchos fondos escaparon del sistema de regulación. Más aún, en la medida en que esto no se reconoció en su momento, el riesgo de impago fuera de las fronteras fue creciendo rápidamente para los bancos, en virtud de que ellos competían por hacer préstamos a AL.” (Dymski, 2011). Si bien la transferencia de recursos se aceleró en los ochenta, y los noventa, aunque en la segunda mitad disminuyó, pero durante la primera década del siglo XX ha retomado fuerza, como lo constata la evaluación de CEPAL.

En este contexto la política económica en México impuso dos objetivos. Primero, la contracción radical del Estado en la orientación, participación y regulación de la economía, es decir, liberalización económica y desmantelamiento del Estado del Bienestar, acompañada de una decidida política de choque, definida por la férrea austeridad y restricción salarial. Y segundo, fuerte impulso, por parte del gobierno, al comercio mundial, con la manipulación de la política económica, en particular, monetaria. El primer objetivo contempló la venta de las empresas públicas a precios bajos, proceso casi agotado a inicio de los noventa; recursos que sirvieron para financiar la crisis de la deuda del gobierno y algunas empresas privadas nacionales y multinacionales. Proceso plagado de corrupción y enriquecimiento ilícito de un selecto grupo del sector privado y funcionarios públicos; el beneficiario absoluto fue el sector privado, lo que permitió dar un paso adelante en la concentración del capital, el ingreso y la riqueza. Ello se conjuntó con la no intervención estatal en la política industrial y agropecuaria

para el desarrollo, ya que estaban castradas las políticas públicas. Lo que promovía una total hegemonía del “mercado”. Proceso totalmente impuesto a fines de la década de los ochenta y consolidado en la siguiente década.

En ese contexto se sitúa la contracción de recursos a la política social, entre otros, los costos salariales de la seguridad social (SS). Esta estrategia no sólo suponía la contracción de los gastos gubernamentales de la política social, sino que se acompañó de privilegios al sector privado, permitiendo evadir contribuciones a la SS. Mientras por otro lado, el gobierno mantenía una intervención radical del mercado de trabajo mediante control salarial. Justamente, este mecanismo permitió el incremento de la productividad del trabajo, gracias a la extenuación de la mano de obra, tanto por la contención salarial como por la baja absorción de empleo formal (Cuadro 5 y 6), situación semejante al periodo previo a 1994. Lo que aceleró el crecimiento del trabajo informal, la precarización, pobreza y marginación social.

Otro núcleo importante de la política económica fue el ámbito monetario, que alineó las necesidades de la estrategia exportadora con la economía financiarizada, en vías de tornarse hegemónica. Esa política fue impuesta de manera férrea por los organismos financieros internacionales con la complicidad, incapacidad y debilidad del gobierno para hacer frente de manera enérgica a dicho modelo y organismos. Se aplicó el principio pregonado por “Los economistas del FMI (que) argumentaban que el crecimiento económico solamente puede venir de la adopción de políticas macroeconómicas apropiadas (amigablemente neoliberales). Estos países (“emergentes”) tienen poca o nula capacidad de resolver los problemas de prestamista de última instancia por ellos mismos; consecuentemente, sus hogares y firmas se verían expuestas a todas las formas de riesgo financiero. Este riesgo podría disciplinar a los intermediarios financieros de América Latina. Ello junto con políticas macroeconómicas apropiadas, debería renovar el crecimiento y permitir que la deuda externa sea pagada.” (Dymski, 2011).

Se vivía la ausencia total de una política financiera institucional y la inexistencia de un sector financiero local con un proyecto consistente, sólido y comprometido con las circunstancias y necesidades de la economía nacional; y ante un gobierno incapaz de generar reglas y condiciones para un crecimiento menos desequilibrado. Como bien había quedado claro entre 1982 y 1993, cuando el gobierno actuó como administrador del sistema bancario, y financiero, hizo poco, cuando no nada, para diseñar un proyecto financiero estratégico eficiente y eficaz (Del Ángel, 2005). Este proceso culminó a principios de los años noventa, cuando “La ratificación del TLCAN en 1994 había sido acompañada de la privatización de la banca mexicana, que fue vendida a empresarios nacionales. Confiado en su trayectoria de crecimiento, a México se le concedió crédito en dólares de Wall Street, mediante Tesobonos, para ser pagados en pesos. Pero una corrida especulativa contra el peso, también llamada eufemísticamente “errores de diciembre”, y el colapso del mercado de Tesobonos ocurrido en 1994-95, (fue) lo que devastó el ingreso de los consumidores y de los pequeños negocios, lo que arruinó el balance de bancos mexicanos, que habían estado promoviendo los préstamos al consumo. En la estela de la crisis el gobierno mexicano asumió gran parte de la deuda chatarra de los bancos mexicanos y luego los vendió a instituciones financieras e inversionistas extranjeros.” (Dymski, 2011). El empresariado nacional de por sí errático en cuanto a su propensión a invertir, en tales condiciones padeció un incremento de los costos financieros, tanto por la baja productividad del sistema financiero, como por la transferencia de recursos del sistema bancario al exterior, lo que se podría caracterizar como exportación de capital, que significaba al mismo tiempo, desacumulación.

La política monetaria tuvo de referente teórico las metas de inflación después de 1998, aunque en realidad desde 1982 se aplicaron férreos planes de ajuste, los cuales adoptaron, como mecanismo regulatorio, el control y contención salarial, con un manejo discrecional de las condiciones cambiarias, que incluían periodos de sobrevaluación. Si bien se redujo la inflación, aunque siempre estuvo arriba de los incrementos salariales como de las proyecciones del Banco de México (Banxico), el poder adquisitivo se deterioró sistemáticamente, en un

contexto de altas tasas de interés. También se asumió la estrategia de fuerte apoyo al régimen monetario mediante las reservas internacionales, alimentadas por la ausencia de regulación e impuestos en el mercado de valores, con altas tasas de ganancia. Orientaciones que estimularon efectos recesivos, pero sobre todo, fueron propiciatorias para promover la especulación y reforzar la sobrevaluación cambiaria. Así la política adoptada de déficit externo se compensaba con entrada de capitales. Dos estrategias que socavaban la economía real, que se resumían en altas tasas de interés; capital bursátil generaba vulnerabilidad y especulación. El crecimiento en el volumen de recursos en el sistema financiero se incremento rápidamente (INEGI, 2011), lo que aceleró la contracción de la inversión pública como privada.

El modelo promotor de importaciones en un contexto sobrevaluatorio permitía subsidios nada despreciables y grandes beneficios. También contribuyó a alimentar el déficit comercial, y sobre todo, aceleró el proceso recesivo en la planta productiva. Los resultados imponían más castigos al empleo y salario, generando mayor informalidad, incremento de la precariedad del mercado laboral, y por supuesto, la contracción del mercado interno. Círculo vicioso que fue alcanzando mayor amplitud y profundidad. Todo ello en un contexto financiero en que el banco central y las autoridades financieras no intervinieron para orientar los mecanismos financieros que pudieran impulsar la economía real, o mínimamente para contener su deterioro. Se estaba en un contexto en que los bancos contaban con importantes recursos líquidos, pero incapaces de generar condiciones crediticias. Sin embargo, el sistema financiero y bancario amplió sus márgenes de beneficio hasta 300%. El poco crédito que fluía venía del exterior.

En esta perspectiva se advierte que la orientación de la política económica también promovió la concentración del ingreso, la riqueza y el capital. Por lo que dicha concentración no ha sido únicamente, resultado estricto de evolución de la economía, ni de los efectos de las crisis de los ochenta, noventa, o la actual. En los últimos veinte años parte sustancial del proceso de concentración se encuentra en los mecanismos estructurales de las políticas públicas emprendidas por los

gobiernos, políticas que en vez de combatir la tendencia concentradora, la han acelerado. En resumen se puede hablar de una política económica de deterioro social y concentradora a varios niveles, que ha impactado con poderosos efectos negativos en el campo político. Una economía volcada al mercado mundial, con un cada vez mayor nivel de informalidad laboral, conjugada con salarios bajos y una recaudación fiscal que carece de mecanismos para ampliarse. Lo que significa que en el contexto de la crisis actual, que ya llega a 5 años manteniendo la misma estrategia, no hay posibilidad que se desarrolle dicha economía, por el contrario, es más probable que empeore.

INGRESOS PÚBLICOS

El desempeño disfuncional de la economía mexicana y una política económica errónea durante el periodo, llevó a un estancamiento cuando no a una contracción de la recaudación fiscal en términos relativos, de por sí errática histórica y estructuralmente (Aboites y Jaúregui, 2005). Entre las razones de la reducción de ingresos gubernamentales se puede señalar en primer lugar que históricamente se parte de un nivel bajo. Pero además se conjugan aspectos coyunturales que acentúan dicha restricción; por ejemplo, en 1986 la captación llegaba a 8.9% del PIB, resultado del débil desempeño de la actividad económica, bajo nivel de contribuciones de trabajadores y empresarios, contracción de la demanda, compras y ventas, además, la baja recaudación a los altos ingresos, grandes fortunas y actividad de bolsa y mercado de valores. En segundo lugar, la contracción de los ingresos del gobierno se debió a la reducción al máximo de la producción de bienes y servicios del Estado. En tercer lugar se encuentran los mecanismos y procesos de exenciones, privilegios y discrecionalidad del sistema, favoreciendo a grupos privilegiados, que además han concentrado la riqueza y el ingreso. En resumen, las finanzas públicas han enfrentado, y enfrentan, una sistemática reducción en la recaudación directa e indirecta.

La precariedad fiscal resultó de haberse retirado de la participación y orientación de la economía, desincorporando más del 90% de las empresas públicas hacia principios de los años noventa, así como por practicar una política pasiva en el espacio de la orientación de la economía; de acuerdo con la estrategia institucionalizada por el

gobierno desde la década de los ochenta, y fiscalizada por organismos financieros internacionales. Ello amplió la contracción fiscal, más allá de la política de austeridad, que en su conjunto contribuía a la reducción y deterioro del mercado interno. La contracción de la actividad económica en general restaba potencia a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) como del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el mercado en general, como a los empresarios y al mundo del trabajo; además éste era presa de la generalización del trabajo informal, que no contribuye en nada o casi nada a los ingresos fiscales, y por otro lado, deja indefensos a los trabajadores ante cualquier eventualidad. Las posibilidades de ingresos gubernamentales se evaporaban al hacerse más pobre la economía, así las posibilidades de trabajo, producción, consumo, y por tanto, recaudación, quedaban fuertemente constreñidas.

Sin embargo, el Estado mexicano sometió a un segmento de la sociedad a altos impuestos en bienes y servicios en la última década (Cuadro 7), aún así, en términos del poder recaudatorio del ISR como del IVA, han disminuido en relación al PIB. Quedando en evidencia que la carga fiscal ha sido alta para un sector de la sociedad de escasos ingresos, y a pesar de ello no se logran incrementar los recursos. Parte de esa falta de recursos ha sido contrarrestada con los ingresos petroleros, que, desde que inició la escalada de precios del petróleo y sus derivados, a principios de los años noventa y sobre todo entre 2000-2010, resultado de la especulación de las llamadas commodities, han servido al gobierno de fuente de ingresos gracias a impuestos arbitrarios, que han desfinanciado a la empresa petrolera de México. En los últimos tiempos se ha presentado cierta inestabilidad en el precio, obligando al incremento de la exportación; pero igualmente ha llevado a una restricción de ingresos. Sin duda el mayor peligro es que, tratándose de un recurso no renovable, no se haya impulsado una política de investigación de energías alternas.

Así pues, el promedio de ingresos fiscales del gobierno en el 2006, fue de 17% del PIB incluyendo ingresos petroleros, sin estos, alcanzaban cerca del 10.7%; hay que subrayar que eso se da en un contexto en que el 60% del PIB no paga impuestos. La deficiencia estructural del poder recaudatorio del Estado mexicano no sólo ha sido resultado de su

ineficiencia e ineficacia, sino también de los privilegios y prebendas, acompañados de una ausencia total de institucionalidad con fuertes dosis de negligencia, discrecionalidad e impunidad, que ha beneficiado a pequeños grupos de poder económico y político. Si bien ha disminuido la evasión fiscal sobre todo de personas morales, las empresas poderosas, con mayor capacidad contributiva que varios miles o quizá millones de micro y medianas empresas, gozan de privilegios. Para compensar esta debilidad, las empresas mexicanas que tributan, lo hacen a una alta tasa, en relación a la que se aplica en otros países más o menos semejantes, como Chile o Brasil; y por otra parte, la tasa impositiva a personas físicas resulta exageradamente elevada para sus bajos niveles de ingreso. Por ejemplo, se plantea que el índice de evasión de impuestos en México, en 2005, fue de alrededor de 40%, producto de la ausencia del Estado de derecho. Mientras que el segmento que tributa, cuenta con bajos ingresos, entre otras razones, por el contexto laboral formal y salarial con fuerte tendencia a la contracción. Por lo que llaman sistema fiscal progresivo, en México es deficiente e ineficiente, y complaciente con la población de altos ingresos.

El número de contribuyentes hacia 2006, era apenas de 18 millones personas de una PEA de 43 millones (Caballero, 2006), más todos aquellos que tienen ingresos y que están fuera de cualquier mecanismo de cómputo. Esta situación arroja que los ingresos tributarios del ISR, sólo alcanza al 30% de la fuerza de trabajo. Como se aprecia el trabajo es una fuente importante de evasión por la informalidad, por lo que puede resultar importante su contribución a las arcas del Estado, pero sin duda que resultara de una magnitud mucho mayor la captación fiscal a las grandes empresas, el mercado de dinero y capitales, como la de las personas de ingresos altos y con gran concentración de riqueza. Si bien se debería de buscar mecanismos de inclusión al sistema tributario del trabajo informal, primero habría que generar condiciones de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y seguridad social; ya que los bajos salarios que reciben, son insignificantes para un posible ingreso gravable de cierta importancia. En términos generales la elusión fiscal en México se calcula en cifras alarmantes, al haber llegado al 74.7% en el 2006, del que sólo dos impuestos (ISR e IVA),

alcanzaron cerca de 1,474,993.90 millones de pesos (mdp), de acuerdo a la ley de ingresos de ese año (Morales, 2008). Sin embargo, se ha hecho muy poco para combatir tal situación, en los últimos seis años no ha mejorado sustancialmente. En cuanto a la evasión del ISR se habla de 77%, mientras que la evasión del IVA podría llegar a casi 40 %.

Por otro lado, el desempeño del Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha resultado ser ineficiente, ya que cuenta con una plantilla de 32 800 empleados, con costo de casi 9,500 mdp a diciembre de 2007, personal que atendía a cerca de 20 millones de contribuyentes. Mientras en US, con casi 360 millones de habitantes y cerca de 200 millones de contribuyentes, la plantilla del servicio tributario es de 7 500 aproximadamente (Morales, 2008). Como se aprecia hay un rezago en la eficiencia y con un nivel bajo de productividad. Por otro lado, los sueldos de los ejecutivos del SAT están por arriba del de otros países, como suele ocurrir en la alta burocracia mexicana. Según la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el SAT es el peor recaudador de impuestos entre 30 países integrantes (OCDE, 2004). Entre otras causas apunta el organismo, aunque no parece de mucho peso, por la sinuosidad de mecanismos y procesos, el laberinto burocrático. Pero hay que agregar aspectos de más peso, como la opacidad y discrecionalidad de la tasa impositiva diferenciada, así como exenciones, subsidios, créditos fiscales, condonaciones, etc. La OCDE también señaló que México encabeza el *top* de las 15 naciones con mayores pérdidas fiscales, debido a la complejidad, deficiencia y falta de normas de su sistema tributario. Las pérdidas equivalen a 34.9% del PIB, debido a que en ese sistema hacendario predominan los regímenes fiscales especiales o preferenciales (OCDE, 2007). Como ejemplo se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Evasión Fiscal 2006

ISR	374,923.50	23%
Evasión	1,255,178.67	77%
IVA	335,746.80	60%
Evasión	223,831.20	40%
Total evasión		
ISR+IV A=	1,479,009.87	

Fuente: Ley de ingresos 2006

Pero sobre todo se debe considerar un aspecto central: se trata de un país donde la desigualdad es el principio que ordena la vida económica, social y política, por lo que la distribución de la carga tributaria también presenta una tendencia a ser también inequitativa. La desigualdad estructural de la sociedad se refleja en la tendencia a la desigualdad impositiva, su efecto se expande y expresa a todos los niveles, beneficiando a los ingresos altos y perjudicando a los bajos (Cuadro 9).

Todo ello reproduce la deficiencia estructural de las finanzas públicas y la economía en general, la debilidad de las finanzas públicas que se expresa potenciando el endeudamiento, el cual ha crecido de manera consistente durante el periodo hasta alcanzar más del 30% del PIB. Aunque también es cierto que el PIB ha tenido una tendencia errática, y también que la deuda ha sido estructural e histórica. No sólo la falta de ingresos ha generado problemas, sino incluso los métodos a los que se ha recurrido para tener acceso a esos pocos recursos, como también la forma de gastarlos. Por ejemplo, si bien el precio del petróleo se ha elevado, generando excedentes, no es razón para que desde 2006, las finanzas públicas dependieran de ellos en más del 30% de sus ingresos; situación que regresa a la amarga experiencia de 30 años antes. Además, el destino de los recursos petroleros han sido un cheque al portador para el gobierno federal, convirtiéndolos en fondo de consumo y generando mecanismos políticamente perversos con los estados.

Por otro lado, la política impositiva ha resultado también ser concentradora del ingreso, ya que al no ser estratégicamente progresiva según nivel de ingresos, el segmento de la población con mayores ingresos pero de número reducido, contribuyen con una tasa baja en proporción a sus ingresos y riqueza concentrada, y por tanto su contribución no sólo es poco significativa, sino que amplía la brecha de la concentración del ingreso; mientras que el segmento más amplio de la población y de ingresos medios, y sobre todo, bajos, su contribución, en términos relativos, resulta ser mayor que la de los primeros. Por lo que por la lógica implacable del sentido común lleva a la conclusión de que una economía y sociedad en sistemático proceso de empobrecimiento de las mayorías, producto de la inequidad, ingresará

recursos escasos y mal distribuidos, pero proporcionalmente mayores que los de la población de altos recursos, circunstancia que acelera la concentración. Pero además, en estas condiciones el Estado cuenta con volúmenes cada vez más reducidos para neutralizar la desigualdad que genera su propia política. En sociedades avanzadas recaudan hasta más del 40% del PIB, lo que incide de manera importante sobre la distribución del ingreso (con excepción de US, que recauda alrededor del 24%). México recauda entre el 10% y 15% como proporción del PIB, y además, sin efectos sobre la distribución del ingreso, e incluso participa en hacerla más inequitativa. Sin embargo, el Estado tiene que enfrentar sus obligaciones por mínimas que sean, y en estas condiciones, las alternativas y posibilidades son dos: gastar poco o endeudarse. Ambas salidas siempre resultan adversas en cuanto a los objetivos de promover la distribución de la riqueza, ya que han contribuido a acelerar la concentración de la riqueza y el ingreso.

GASTO PÚBLICO

La orientación del gasto del Estado moderno debe cubrir una amplia gama de ámbitos, pero debe priorizar el gasto para el bienestar social en áreas como: educación, salud, vivienda, trabajo, desarrollo regional, servicios públicos, desarrollo urbano seguridad social, cultura, ecología y solidaridad. Todo ello se debe abocar de manera prioritaria para restablecer condiciones de equidad. También se debe destinar recursos a infraestructura como: carreteras, vías férreas aeropuertos, comunicaciones, puertos, electricidad, electrónica y correo. Además de recursos para promover la industria, comercio, agricultura, pesca, turismo, administración, energía, minería, justicia, seguridad, organización y defensa, entre otros, tratando de evitar distorsiones y desequilibrios mayores. De esta amplia gama de áreas el Estado mexicano, en ocasiones, no cubre ni el mínimo indispensable. Orientación que se acentuó desde los años ochenta, al asumir la liberalización de la economía y desmantelamiento del Estado del Bienestar mínimo que existía. Estrategia que derivó en una tendencia a la reducción del gasto en términos relativos, a pesar del incremento de dificultades de una economía dependiente en crisis. Si la no intervención gubernamental inhibió las potencialidades económicas, la contracción de las políticas sociales devastó la infraestructura en

general, así como las instituciones de seguridad social y de atención a población en particular. La estrategia de recorte del gasto, carecía además de mínimos proyectos de mediano y largo plazo, y aún menos de sólidas acciones para contener los desequilibrios sociales, regionales, económicos, políticos, etc.

En ese contexto el gasto gubernamental creció en mayor proporción al incremento del PIB, y más cuando éste presentó contracciones. En tales condiciones se recurrió al crédito interno y externo, lo que incrementó la deuda y amplió la vulnerabilidad (Cuadro 8). Es preciso señalar que este endeudamiento se destinaba a transferencias al sector privado, mediante diversos mecanismos. Esa tendencia del gasto se mantuvo durante el periodo, privilegiándose dos rubros; pagar la enorme deuda contraída por el gobierno, y gastar recursos para generar condiciones atractivas a la inversión privada nacional o extranjera para la exportación, lo que profundizaba la deuda pública y las ganancias privadas. Este gasto al ser básicamente de subsidios a la iniciativa privada, la inversión del gobierno se estancó, y tuvo escaso impacto en la promoción de un crecimiento económico más endógeno, incluso, en algún sentido, provocó lo contrario. También resultó paradójico que dicho gasto no estimulara la inversión privada, la cual mantenía una débil trayectoria.

Un rubro que ha insumido un volumen importante del gasto ha sido el pago de la deuda pública en constante aumento, éste como parte del gasto, al ser financiado con empréstitos, ha creado un círculo vicioso: el gasto dedicado a pagar la deuda pública, abultaba más la deuda. Por ejemplo, el subsidio mediante dólares baratos a las empresas en dificultades, etc. Recursos que fueron a parar a manos de poderosos grupos, algunos cercanos al gobierno. Subsidios que en la práctica no significaban estímulo a la economía ni combatían el deterioro social. Esta deuda asumió la forma de bonos gubernamentales como los Certificados de Tesorería (Cetes), Bonos de Desarrollo (Bondes), Bonos IPAB, Udibonos, entre otros. Hay que señalar que parte importante de la deuda interna ha sido adquirida por extranjeros, por lo que se puede considerar, deuda externa. Si bien la deuda interna y externa significan vulnerabilidad, la deuda externa representa mayores

peligros, por los efectos negativos en el ámbito de la economía real y monetaria y su impacto en las relaciones con el exterior. “La deuda interna gubernamental en poder de inversionistas extranjeros aumentó de 9 776 mdp al empezar diciembre de 2000 a un saldo, a junio del 2011, de 812 189.9 mdp, un disparo de 8,207%.” (La jornada (17-junio-2011)).

El endeudamiento neto externo e interno a marzo 2011 llegó a 4 253 250 billones de pesos (aprox. 355,391.2 mdd), que representa más del 31% PIB, llegando a incrementarse la deuda de 16% a 31.4% del PIB entre los años 2000 a 2010 (SHCP, 2011), pero con pocos efectos positivos sobre la sociedad y/o la economía. En el año 2010 la deuda externa fue 63% mayor que el total de las reservas internacionales, mientras la interna del sector público superó 27% el gasto programable de la federación en 2010. En marzo de 2010 sumaba 300 367.1 mdd, y el mismo mes del 2011, el endeudamiento neto del sector público federal creció en 18.3% (SHCP, 2011). Lo que ha significado vulnerabilidad para el tipo de cambio, y que cada día se cuente con menores recursos para dinamizar el proceso económico; aunque la crisis en curso ha impulsado la entrada de capitales que ha dado fuerza provisional y frágil a la moneda nacional.

El pago de intereses de la deuda externa ha sido una de las mayores sangrías de las finanzas públicas, que prácticamente ha triplicado el monto del endeudamiento total del país; entre 1994 y 2009 se han pagado 205, 221 mdd, cifra 27% mayor a la nueva inversión extranjera recibida, y que representa cerca del 60% de los 355, 391 mdd que alcanzó la deuda externa e interna a marzo de 2011, y 33% del PIB (SHCP, 2011) (29-abril-2011). El servicio de la deuda externa se ha acelerado, mientras que en 1990 se ubicaba en poco menos de 10 mmdd, en el año 2000 llegó a 40 mmdd, y en 2006 alcanzó casi 65 mmdd; hasta que en el 2009 rozó los 75 mmdd. Magnitudes que al ponerlas en relación con el PIB, en 1991 el servicio representó 3.2%, mientras que en 2006 llegaba a 6.7%, y en el 2009 ya alcanzaba el 8.5%. Por ejemplo, el servicio de la deuda respecto al gasto de gobierno en 2000 representó 29.4% y poco más de la mitad del gasto social; en 2009 creció a 35.6% del presupuesto y 61.4% del gasto social. Para

hacer frente a la deuda se tuvo que realizar recortes severos en otros rubros.

En ese contexto el gobierno mantuvo un crecimiento promedio del gasto neto entre 2004 y 2009, de casi 12%, aunque entre 2008 y 2009 se contrajo hasta 3%, y se dedicó al gasto corriente poco menos del 70%, del cual entre 9 y 10% se canalizó al pago de la deuda. Por esta razón el gasto para cubrir las necesidades de la economía y la población tuvo una consistente tendencia a disminuir. Las asignaciones presupuestales se incrementaron entre 2004 y 2009 hasta 20%, aunque en 2008 se incrementaron más de 30%, que se expresa de forma desagregada de la siguiente manera: en los ramos autónomos, como IFE, CFE, etc., su participación crece entre 12 y 14%, aunque en algunos años va hasta casi 20%. En los ramos de la administración pública, básicamente secretarías de Estado, se incrementan entre 15-18%, aunque hubo incrementos mayores. En los ramos generales, seguridad social y pago de la deuda, en la primera se incrementan hasta 15%, aunque en el 2008 crece hasta 140%. En cuanto a la deuda, que incluye ejercicios anteriores y el IPAB, no crecieron tan rápido como las anteriores, aunque partió de un piso más alto (Cuadro 2.2.1.6).

En cuanto al gasto programable corriente, entre 1994 y 2000, el gobierno federal destinó una tasa promedio de 4.7%, mientras el PIB se desplazaba a menor ritmo, 3.4% en promedio. En tanto que entre 2001 y 2006 el gasto creció hasta 5.8%, mientras el PIB llegó a 2.1%. Y entre 2007 y 2011 el gasto aumentó hasta 8%, y el PIB sólo hasta 1.2%. Así, el gasto a pesar de crecer no ha sido eficiente, ni ha impulsando el crecimiento, ni mejorando las condiciones de vida de la población.

La inversión pública se rezagó (Cuadro 2 y 3), obstaculizando el crecimiento económico y la creación de empleos. En la década de los setenta la inversión pública fue de 6% del PIB. En los ochenta promedió alrededor de 4.2% con estancamiento económico, que se le denominó “la década perdida”. Durante el periodo de Carlos Salinas, fines de los ochenta y principios de los noventa, la inversión alcanzó 3.3% del PIB, mientras que durante el gobierno de Ernesto Zedillo disminuyó aún más, hasta llegar a 2.8%. En el sexenio de V. Fox, 2001-2006, la cifra se reducirá, hasta 2.5% (Cuadro 10).

El gasto de seguridad social en México se redujo violentamente en la década de los ochenta, a pesar de ha sido uno de los rubros que ha crecido consistentemente desde 1990 (Cuadro 11 y 12), aunque hay que señalar que su piso era muy bajo. Sin embargo, con ese crecimiento no logró cubrir las necesidades de la población, por la profundización de las necesidades y rezagos estructurales acumulados. Aún así, los mexicanos son de los que más pagan servicios de salud, hasta el 50%, mientras que la población de Haití o Bolivia se cubren gastos de salud hasta el 60% y en Cuba hasta cerca del 80% (Huenchuan, 2011). La mayor parte de los recursos para salud se destina a población no asegurada, que en 1990 recibía aproximadamente 2,731 mdp, y en 2009 casi 166,989 mdp. Si bien el gasto ha crecido, el contexto general y orientación en que se da, tiene efectos reducidos ya que buena parte de ese gasto está orientado a políticas focalizadas. En el contexto de la economía y la sociedad mexicana si no se diseñan políticas de mayor integración, los gastos resultan siempre ineficientes e ineficaces. Además, no han sido oportunos por el fuerte desfase de tiempo y espacio, a lo que se le suma el laberinto burocrático, así como la falta de recursos, todo ello los hace ineficientes. El gasto dedicado a la población asegurada, también se ha incrementado aunque no alcanza el nivel de incremento de la población no asegurada, ya que pasó de 12,094 mdp en 1990 a 20,909 mdp en 2009 (Cuadro 13).

Retos como el desarrollo, el crecimiento económico, la promoción industrial, la agricultura, etc., fueron olvidadas. Incluso se excluyó aquellos retos propios de las deficiencias e ineficiencias de la operación del Estado en el pasado inmediato, lo que ha acentuado la inequitativa y disfuncional distribución de la riqueza y el ingreso. La hacienda pública siempre ha sido insuficiente e ineficiente en cuanto al ingreso y gasto (Aboites y Jaúregui, 2005), pero en el último periodo se ha agudizado, por el efecto acumulación como por la metamorfosis de la dificultades cuantitativas en cualitativas. Se ha llegado al punto de que la escasez de recursos públicos respecto a las necesidades, al ser orientados a políticas sociales focalizadas y aisladas, tampoco logran resultados positivos, incluso en ocasiones, tiene efectos regresivos, como en:

“a) Educación: El gasto educativo se vuelve más regresivo a medida que se incrementa el nivel educativo. Esto se explica principalmente por el carácter acumulativo de la educación, el costo de oportunidad laboral que afrontan las poblaciones más pobres para acceder a la educación post-primaria, y las limitaciones en la cobertura de los servicios. La participación de los pobres en la educación media y superior es excepcionalmente baja en relación con lo que se observa en otros países (Scott [2002]).

b) Salud. Comprobamos un contraste notable en equidad entre los servicios que benefician a la población asegurada (sector formal y trabajadores del Estado) y los que son accesibles para la población abierta. Dado el mayor financiamiento asignado a los servicios del primer tipo, el gasto en salud en su conjunto resulta regresivo.

c) Seguridad social. Los subsidios a las pensiones y seguros de los trabajadores son, en general, bastante regresivos por la cobertura limitada y desigual de la seguridad social en México, y más regresivos para los pensionados que para los trabajadores activos.

d) Gasto dirigido. Observamos un contraste notable en progresividad entre Oportunidades y otros programas de gasto dirigido, como Liconsa; la efectividad comparativa de estos programas es reflejo de los mecanismos que aplican para identificar a las poblaciones más pobres.

e) Otros subsidios y transferencias. Por ejemplo Procampo llega en forma prioritaria a los pobres, aunque su distribución en conjunto es sólo modestamente progresiva por la alta participación en dicho programa de población que se encuentra en el decil más rico. El subsidio al consumo eléctrico residencial es regresivo a pesar de aplicarse una tarifa progresiva en el consumo.” (ITAM, 2003, P. 54-55).

En cuanto al gasto en programas de políticas sociales, como PROGRESA, Oportunidades, etc., no ha tenido el impacto esperando. “Mientras en 1993 la región del sureste participaba con el 15% del PIB, en el 2000 (tres años después de la introducción del Progreso Oportunidades) esta participación descendió a 14%. El mismo resultado se obtiene si se considera solamente la producción manufacturera que, para el mismo periodo, la participación de la región se reduce de 8% a 6.9%.” (CIDE, 2003: 23). Ello deja al descubierto que las políticas

sociales y el gasto no han tenido un impacto positivo, sino incluso, adverso, en buena medida por su perspectiva focalizada en el contexto de políticas monetaristas, organizadas y estructuradas al servicio del capitalismo financiarizado. Políticas que en el contexto de contracción económica, imponen más restricciones en mercados “desregulados”, tanto por la fuerza de atracción de la economía financiarizada a la especulación, como por el principio del equilibrio fiscal. A su vez resultan totalmente procíclicas, y en esa medida inhiben cualquier efecto positivo en la economía real e impiden efectos dinámicos y consistentes de las políticas sociales, las cuales están destinadas a naufragar en el caos económico. Esas políticas monetarias no priorizan el crecimiento, y aún menos el desarrollo, ni contribuyen al mejoramiento de las condiciones del empleo, tampoco neutralizan la caída del salario ni estimulan la recuperación del poder adquisitivo. Son políticas que no reducen ni neutralizan los aspectos negativos que combaten.

Una mención especial, porque no corresponde estrictamente al rubro del gasto fiscal, son los fondos de pensión (FP) en México, que de 1996 a 2011, llegaron a los 2 billones 221 mmdp (Consar, 2011), equivalente a 10.3% del PIB, con un crecimiento promedio de más de 8% que en ocasiones ha llegado al 11% anual. Recursos que se han convertido en el único mecanismo de financiamiento, donde los beneficiarios no son los dueños de los recursos, sino las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) y el sistema financiero. Hasta abril de 2011, de ese total, el 8% estaba invertido en instrumentos de renta variable que cotizan en el mercado accionario local; otro 9.9% en bolsas de valores fuera del país; 17.7% en instrumentos de deuda privada nacional; otro 2.7% en instrumentos estructurados, y 3% en papeles de deuda de empresas internacionales. En total casi 41.3% de los recursos financian al sector privado. Lo más paradójico, criticable y que debería ser sancionado es que parte sustancial de tales recursos son contratados como créditos por el gobierno, pagando altos intereses. Así desde 1997, las Afore han ganado gracias a las elevadas comisiones, casi una tercera parte de los recursos que los trabajadores han aportado. Éstos han aportado cerca de 6 mil 222.6 millones de pesos (mmdp), y las Afore, fundamentalmente grupos financieros internacionales que operan en el país, han obtenido

utilidades netas de 2 mil 038.4 (mmdp) (cerca de 200 mdd), después de descontar sus gastos de operación, bastante elevados por cierto. Por la cotización de un billón 429.5 mil millones de pesos que actualmente tienen en custodia las Afore, los trabajadores han obtenido un rendimiento acumulado de 516,000 mdp en los 14 años de existencia; recursos que en relación a lo ganado por las Afores resulta una suma ridícula. A ello se agrega que en las pérdidas del sistema de pensiones financiarizadas, las Afores siguen ganando y las minusvalías son para los trabajadores; en la crisis en curso, iniciada en 2007, las minusvalías han acumulado cerca de 87,300 mdp, donde algunos segmentos de trabajadores han sufrido pérdidas importantes. Por ejemplo, en el grupo de trabajadores de 18 a 45 años, han acumulado una pérdida de entre 1.24 y 3.8%. Así, los FP han sido otro mecanismo para acelerar la concentración del ingreso, promoviendo la inequidad, contrario al objetivo originario.

El número de pobres aunque ha disminuido, en 1996, llegando a más de 34 700 000 de personas en pobreza alimentaria, mientras en pobreza en capacidades fue de 43 440 000, mientras la patrimonial llegó a casi 64 000 000 (CONEVAL, 2011) (Gráfica 3, y Cuadro 14).²⁵ En el año 2000, una de cada dos personas era pobre y una de cada cinco era extremadamente pobre, de acuerdo con la metodología publicada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien calcula 53 millones de personas pobres, 46.3% de la población, y 11.7 millones de pobres extremos. En cuanto a la distribución del ingreso, mientras el 10% más pobre de la población se apropia del 1.3% del ingreso nacional, el 10% más rico del 41% (Banxico, 2011), aunque otros hablan de más del 50%. Esta disparidad también se refleja regionalmente: mientras que en el Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León producen poco más del 40% del PIB del país, en Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca contribuyen con el 7% (CIDE, 2003, P.20).

La experiencia en otros países ha sido menos disfuncional que en México, ya que "...la incidencia del gasto social para enfrentar los retos de los más necesitados en México es virtualmente proporcional, mientras que en otros países es progresiva como lo puede ser el caso de

²⁵ Existe diversidad de análisis sobre la pobreza que no coinciden; Julio Boltvinik determina mas altos niveles pobreza. Por ejemplo, en el artículo Geografía de la pobreza en México, 30, agosto, 2002, periódico La Jornada.

Chile. Ya que el porcentaje de gasto social en México que se destina al 20% más pobre de la población es poco más del 18.2%, en tanto que el 20% más rico recibe más de 19% del gasto social. Mientras que en Chile, el 20% más pobre recibe aproximadamente el 36% del gasto social, mientras que el 20% más rico recibe el 4% de dicho gasto.” (ITAM, 2003).

En términos generales el gasto del gobierno ha sido regresivo, y lo preocupante es que el mismo gasto social sea también regresivo. Si este gasto tiene como objetivo neutralizar los efectos nocivos de la marcha de la economía de mercado de manera especial en época de crisis, los gobiernos mexicanos no han logrado neutralizar los efectos negativos de la economía, ni de la política económica instrumentada, ni de los efectos perversos del limitado ingreso y gasto público. Pero además no logra revertir dicha situación ni en épocas de auge, y en momentos de crisis menos logra crear mecanismos para neutralizar la concentración del ingreso. Se podría decir que se está en el punto más alto de ineficacia e ineficiencia del gobierno, al llegar al extremo de que el propio gasto social, mecanismo redistributivo por excelencia, no cumple la función neutralizadora del disfuncional mecanismo económico y fiscal, lo que lleva a la aceleración de la desigualdad. Al no cumplir su función el gasto social no hay dique alguno contra la ampliación de la desigualdad, marginación y pobreza. “El gasto social no ha sido lo suficientemente redistributivo para solucionar de manera satisfactoria el problema de la pobreza y la distribución de las oportunidades, a pesar de que el gasto social ha aumentado de manera considerable al pasar de 1.7 % del PIB en 1960 a 9.2 % en el año 2000.” (CIDE, 2003).

Así pues, al Estado y sus gobiernos en México en estos casi veinte años se han caracterizado porque: i) instrumentan una política económica que ha ampliado la brecha de la distribución del capital, el ingreso y la riqueza; ii) han sido incapaces de lograr una recaudación mínima para cumplir, en algunos ámbitos sus obligaciones; iii) los escasos recursos recaudados a la sociedad más el endeudamiento creciente, no han cubierto los objetivos de impulsar condiciones de crecimiento económico. iv) Y lo que resulta fuera de toda lógica, es que el gasto

social haya servido de mecanismo para ampliar la brecha en la distribución del capital, el ingreso y la riqueza; se trata de un gasto que no ha tenido efectos positivos. Ello en alguna medida es resultado de que la función pública se ha movido en un terreno de ineficiencia e impunidad, y aunque existen mecanismos para catalogar y castigar irregularidades, abusos e ilegalidades, se ha hecho caso omiso, por la discrecionalidad e impunidad de las acciones gubernamentales.

CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y DEMOCRACIA

La estrategia adoptada en la economía y en la SS en AL y México esgrimió un argumento económico para imponer un objetivo político: reorganizar el proyecto económico excluyendo la presencia política de la sociedad; se esterilizó el discurso económico del contexto político y social. Así, el discurso económico como su aplicación en la política económica y la misma evolución económica, impusieron de manera institucional la liberalización económica y el desmantelamiento del Estado del Bienestar. Lo que contribuyó a profundizar la inseguridad en el empleo, contracción del salario, la seguridad social, y minimalismo de los servicios de salud, y una limitada y deteriorada educación, etc. Este contexto generó incertidumbre ya que en esa perspectiva se desvanece todo mecanismo de protección social e individual. Se llegó al extremo de transferir recursos de las aportaciones de los trabajadores al sector privado, proceso que aún no cesa. Este contexto profundizó y amplió el control político, a su vez éste se revirtió y actuó dinámicamente para reforzar el proyecto económico en vías de imposición. Si este modelo estaba teniendo éxito al combatir a la poderosa clase media de US desde 1981 (Moore, 2011), bien podía actuar contra una sociedad estructuralmente debilitada económica y políticamente como la mexicana, imponiendo medidas aún más draconianas, como ahora se están imponiendo en las economías de la UE, considerado mundo desarrollado.

Esta estrategia político-económica en México en los últimos treinta años se impuso con el soporte integral del poder del gobierno, acelerando los desequilibrios y desestructurando integralmente la sociedad y la economía, mediante la enajenación y secuestro de sus funciones de orden fundamentalmente político. Provocando un vacío

mayor de alternativas y expectativas, profundizando la discrecionalidad e impunidad, y pervirtiendo así un orden escasamente democrático, por lo que ha tendido a presentar perfiles peligrosamente antidemocráticos, partiendo del hecho de que entre sus características no destaca su vocación democrática e incluyente. Pero en este periodo, el poder del Estado corrompió y abandonó el principio básico institucional moderno, aún fuera formal, y la sociedad no logró proyectar y expresar una presencia efectiva y negociar sus reivindicaciones en lo económico, lo político o social. Así, también se vació el ámbito de lo social y político, sin una presencia actuante, lo que se expresará en la ausencia de signos reivindicativos. En estas condiciones y sin respuesta social, presencia propositiva ciudadana, la trayectoria política excluyente avanzó y se consolidó. Aunque hubieron algunas acciones intentando revertir dicha tendencia, sus éxitos fueron coyunturales, ambiguos y parciales, y finalmente devastados. El rápido agotamiento del modelo económico impuesto y la ampliación de la desigualdad socavó totalmente el campo político, y aceleró la disfuncionalidad de sus espacios. Así, el Estado constituyó un espacio de poder para sí mismo y al servicio de intereses económicos de grupos extremadamente selectos. Al parecer parte de las convulsiones que están viviendo las sociedades en el mundo, sobre todo en lo que se consideraba el mundo desarrollado, es la manifestación de la profunda crisis de esta funcionalidad del Estado.

La riqueza se ha concentrado en México, AL y el mundo entero, en tal magnitud que ha llevado a lo económico y lo político a un callejón con difíciles salidas; vulnerando sistemáticamente principios básicos de la democracia en su sentido más integral, y también en sus aspectos más fragmentados y formales. Esta alusión de lo político va más allá de lo estrictamente electoral, proceso que hasta cierto punto ha sido útil para ocultar el proceso de exclusión esbozado, pero sin duda lo incluye. Si bien el horizonte de la concentración del ingreso parecería ser un tema básicamente de lo económico, sus formas, métodos y objetivos impuestos en los últimos treinta años, reintrodujeron la necesaria presencia de lo político que se encuentra detrás de la concentración de la riqueza, el ingreso y el capital, y que ha impuesto una acelerada marginación de la sociedad en la toma de decisiones de los destinos

sociales, políticos y económicos. La aceleración de la concentración económica impuso sus objetivos al poder político, y éste, puso al servicio del poder económico los medios para lograr sus objetivos. El proceso de concentración del ingreso desarticuló las posibilidades de construcción ciudadana y mecanismos de regulación social y política, y los existentes se han vuelto totalmente inoperantes e ineficientes, al ponerse al servicio de dicha concentración. Proceso que minimizó, cuando no destruyó, las posibilidades de la autoconciencia social ciudadana, y sin ciudadanos, resulta difícil la construcción democrática, aún sea acotada. Esto ha pervertido e imposibilitado alternativa alguna, sea institucional o marginal, y por supuesto ha limitado la existencia de actores sociales y políticos activos y efectivos capaces de crear mecanismos de expresión social, política y económica. Lo que se ha expresado en un proceso creciente de irregularidades, ilegalidades, transgresiones e impunidad que impiden renovar el desempeño institucional en beneficio de la sociedad y de la economía en su conjunto. Dificultad que se puede advertir en el ámbito fiscal en varios niveles: por ejemplo, entre el método de recaudación y el espacio social donde se recauda, así como con las posibilidades de distribución de la riqueza, mediante la seguridad social con los mecanismos utilizados, etc.

Ha llegado a tal punto la perversión, que no sólo hace ineficiente la política social, sino que ahora ésta contribuye a la concentración económica y política. En ese contexto, mientras más se profundiza la desigualdad se restringen las posibilidades de expresión social y política, y se expresa en la ausencia total de expectativas que puedan abrir vías democráticas, se conforma un círculo vicioso y peligroso. Mientras los mecanismos de la economía y las finanzas públicas sigan contribuyendo a concentrar el capital, el ingreso y la riqueza, en esa medida también imposibilitan y excluyen la participación efectiva de la sociedad, e inhiben y cancelan posibilidades y potencialidades reales y formales de alternativas democráticas y de convivencia. Más allá de que cada cierto tiempo se deposite un voto, hecho ya en si importante; aunque también éste haya sido manipulado de diversas maneras, desde las formas más sórdidas hasta las más sutiles, al punto de haber contribuido al anquilosamiento de alternativas democráticas.

La alternativa a semejante encrucijada sólo puede plantearse en la desactivación de la funcionalidad actual del Estado y sus políticas, al tiempo que se emprenda un riguroso reordenamiento de las prioridades sociales, políticas y económicas, priorizando el contexto del espacio nacional sin perder de vista el ámbito internacional. El contexto actual, por la experiencia de la época dorada del capitalismo, lleva a una disyuntiva: si no se mejora la distribución del ingreso y se relanza un proyecto político con objetivos distributivos económicos y funciones políticas de inclusión, mediante un Estado del Bienestar actualizado, hay pocas posibilidades de que se constituya un proceso económico más o menos estable dentro de los límites de la actual economía de mercado.

Bibliografía

Capítulo 1

- Ayala, Raúl y Schaffer, Carlos, (1991), Salud y seguridad social. Crisis, ajuste y grupos vulnerables. Ed. Instituto Nacional de Salud Pública. México.
- Amorim, Souza, Ronald, (2008), Tendencias actuales de la seguridad social en Brasil. En [Revista Gaceta Laboral](#) › [Vol. 14 Nbr. 2, May 2008](#).
- BID, (2008), Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean, Economic and Social Progress in Latin America - IPES 2008. En . www.iadb.org/
- Barr, N., (2000), Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. FMI.
- Beveridge, William, (1942), Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942. En:

<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>

- -----, (1978), La ocupación plena. Sus requisitos y consecuencias, Ed. FCE. México-Buenos Aires.
- -----, (1987), Las Bases de la Seguridad Social, Ed. FCE-INSP, México.
- -----, (1946), El seguro social y sus servicios conexos. Informe de Sir William Beveridge. Ed. Jus, México.
- Cárdenas, Enrique, (1985), La hacienda pública y la política Económica. 1929-1958. Ed. FCE, México.
- CEPAL, (1990), Transformación productiva con equidad. Chile.
- -----, (1995), Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo N° 29, CEPAL-PNUD, Santiago.
- Correa, Eugenia, (2010), Pensiones y reformas financieras en América Latina. En Pensamiento poskeynesiano. De la inestabilidad financiera a la restructuración macroeconómica. Coords. Alicia Girón, Eugenia Correa y Patricia Rodríguez, Ed. UNAM-IIEc.

- Cueva, Agustín, (2008), Problemas Actuales del desarrollo de latinoamericano, UNAM-CELA, (digitalizado en 2008).
- Dos Santos Theotonio, (2002), Teoría de la dependencia, Plaza y Janés, México.
- Díaz-Fuentes, Daniel, (1989), Crisis y cambios estructurales en América Latina: Argentina, Brasil y México durante el periodo de entreguerras, Ed. FCE, México.
- Gutiérrez, L., (1999), La reforma pensional en América Latina. En La Seguridad Social. Reformas y Retos, Ramírez Berenice (coord.). Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM (IIEc). México.
- Frank André Gunder, (1969), América Latina: Subdesarrollo o revolución, Ediciones Era, México.
- Friedman, Milton y Rose, (1992), *La Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*. Ed. Grijalbo.
- Furtado Celso, (1976), La teoría del desarrollo económico, Siglo XXI, Ed., México.
- -----, (1983) Breve introducción al desarrollo: Un enfoque interdisciplinario, Ed. FCE, México.
- Guy, Carrin, and Chris, James, (2004), Reaching universal coverage via social health insurance: key design features in the transition period. Final draft, Health financing policy issue paper, ONU.
- Hayek, Friederik, (2005), Camino de servidumbre, Alianza Editorial, España.
- Hobsbawm, Eric, (1999), Historia del siglo XX. Ed. Mondadori, Argentina.
- Keynes, M. John, (1987), Las Consecuencias económicas de la Paz, Ed. Crítica, Barcelona.
- ----, (1963), Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Ed. FCE, México, D.F.
- Kondratiev, Nikolai, (1992), Los ciclos largos de la coyuntura económica. IIEc-UNAM, México,
- Lenin, V.I., (1975), El imperialismo fase superior del capitalismo. Ed. Ediciones en Lengua Extranjera, Pekin.
- Luxemburgo, Rosa, (2012), La acumulación de capital. Ed. Edicions Internacionals Sedov, en:

<http://grupgerminal.org/?q=system/files/LA+ACUMULACI%C3%93N+DEL+CAPITAL.pdf>

- Marini Ruy Mauro, (1991), La dialéctica de la dependencia, Ed. Era, México.
- Marshall H. Thomas (1950), Ciudadanía y clase social, en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/760109.pdf>
- Mattick, Paul, (1975), Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta. Ed. Era, México.
- Mesa-Lago, Carmelo y Márquez, Gustavo, (2007), Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social. En El estado de las reformas del Estado en América Latina, Eduardo Lora (Editor), Ed. Mayol, Ediciones, Madrid, España- Banco Mundial-BID.
- Mesa-Lago, Carmelo, (2000), Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, CEPAL, Chile.
- Moncayo, Jiménez E., (2003), Resultados de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, profundización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario; en Colombia, economía y desarrollo. Ed. Difusión Cultural, Universidad Autónoma de Chapingo.
- OIT, (1993), Seguridad social en las Américas; cuestiones y opciones. Documento de Trabajo, OIT, Ginebra.
- Rosanvallon, Pierre, (1999), La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia. Ed. Instituto Mora, México, D.F.
- Sandoval, Luis, (2000), Los ciclos económicos largos Kondratiev y el momento actual, IIEc, UNAM, México.
- Socialist Health Association, (1942), Social Insurance and Allied Services Report by Sir William Beveridge, Presented to Parliament by Command of His Majesty.
- USA, Social Security: a Brief History en: www.SocialSecurity.Gov.

Capítulo 2

- Akin, J., (1987), Financing Health Services in Developing Countries. An agenda for Reform, World Bank, Washington D.C.

- Álvarez, Alejandro, (2002), La economía Política del Plan Puebla-Panamá, Ed. Ítaca, México.
- Banco Mundial, (1993), Informe sobre el Desarrollo Mundial. Invertir en salud, Washington DC, US.
- Baudrillard, Jean, (1996), Asesinato de la realidad en El crimen perfecto. Ed. Anagrama, Barcelona , España.
- Bauman, Zygmunt, (1999), La globalización. Consecuencias humanas. FCE, México.
- Boltvinik, Julio y Hernández, Laos, Enrique, (1999), Pobreza y distribución del ingreso en México. Ed. Siglo XXI. México.
- Boltvinik, Julio, (2010), Economía Moral. En Periódico La jornada, (8, 15, 22 y 29/10/2010).
- Cabrera, Sergio, (2010), La autonomía del Banco de México, su política monetaria y desempeño económico. En Pensamiento poskeynesiano. De la inestabilidad financiera a la reestructuración macroeconómica. (Coords.) Alicia Girón, Eugenia Correa y Patricia Rodríguez, Ed. UNAM-IIEc.
- Correa, Eugenia, (2001), Crisis y globalización de la economía mexicana. En Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo, (Coord) Gregorio Vidal. Ed. UAM-UNAM-UAZ, México.
- -----, (2007), Reformas financieras en América Latina: Moneda e instituciones para el desarrollo. En Vidal, G. y A. Guillén (coords), Repensar la Teoría del Desarrollo en un Contexto de Globalización, UAM-CLACSO, Buenos Aires.
- Fundación Mexicana para la Salud, (1994), Economía y salud. Propuestas para el avance del salud en México. Funsalud, México.
- Furtado, Celso, (1998), El capitalismo global, Ed. FCE, México.
- Galbraith, John K., (1987), Economics in perspective: A critical history, Houghton Mifflin Company, Boston.
- González, de Jesús Rogelio, (2008), Pobreza absoluta y crecimiento económico. Análisis de tendencia en México, 1970-2005. Tesis Maestría, UAEM, en:
<http://www.eumed.net/libros/2009b/529/index.htm>
- Hobsbawm, Eric, (2000), Historia del siglo XX, Ed. Critica, España.
- INEGI, (2000), Encuesta Nacional de Empleo, 1991-1998 y 1992-

- 1999, México.
- INEGI, (1999), (2001), (2002), Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. INEGI, México.
 - Jessop, Bob, (1999), Crisis del Estado del Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales, en particular apartado: Fordismo y posfordismo. Una reformulación crítica., Ed., Siglo del Hombre, Colombia.
 - Judt, Tony, (2010), Algo va mal. Ed. Taurus, España.
 - Krugman, Paul, (1999), The return of depression economics. W.W. Norton & Co. USA.
 - Laurell, A. Cristina, (1995), La salud: de derecho social a mercancía en “Nuevas tendencias y alternativas en el sector salud”, Fundación Friedrich Ebert, México.
 - ----, (2005), Crisis del Seguro Popular, Periódico La jornada, (2/12/2005)
 - Lichtensztejn, Samuel, (2010), Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Instrumentos del poder financiero. Ed. Universidad Veracruzana, México.
 - Lustig, Nora, (1993), Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo. En Ross Jaime, La edad de plomo del desarrollo latinoamericano. Lecturas del trimestre económico 77, FCE-ILET. México.
 - Manrique, Irma; Martínez, R. Bautista, J., (1996), Intervención y cuestionamiento ideológico al papel del estado en la economía. En Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal? Ed. El Caballito- IIEc.-UNAM.
 - Manrique, Irma, (2001), Impacto de los flujos financieros internacionales en América Latina en la década de los noventa. En Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo, (Coord.) Gregorio Vidal. Ed. UAM-UNAM-UAZ, México.
 - Mattar, José, (2000), Inversiones y crecimiento durante las reformas económicas, en Reformas económicas en México 1982-1999. FCE, México.
 - Nacional Financiera S.A, (1988), La economía Mexicana en cifras, México.
 - Narro, R. José, (1993), La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Ed. FCE, México.

- Ocampo, José A. y Martín, Juan, (2003), Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina. Ed. CEPAL.
- Presidencia de la Republica, (2001), Informe de Gobierno 2001.
- Rogozinski, J. (1993), La privatización de las empresas estatales. Ed. FCE. México.
- OCDE, (1997), Estudios económicos de la OCDE, políticas y mercados de trabajo. México.
- -----, (2010) Perspectivas OCDE: México políticas claves para un desarrollo sustentable, en <http://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>
- ----, (2011), Employment Outlook 2011. ¿Dónde se sitúa México? En <http://www.oecd.org/mexico/48683219.pdf>
- Secretaría de Salud, (2003), Documento Técnico: gasto privado en salud por entidad federativa, México, DF.
- Vidal, Gregorio, (2000), Grandes empresas, economía y poder en México, Ed. Plaza y Valdés Ed., México.
- -----, (2003), Flujos de inversión extranjera directa a México y el TLCAN. En Capital Global e integración monetaria. Roza Carlos (Coord.), Ed. Miguel Ángel Porrúa Ed.- UAM, México.
- ---- (2001), Empresas transnacionales, financiarización, apertura económica y desarrollo. En Mundialización, transnacionalización y subdesarrollo, (Coord.) Gregorio Vidal. Ed. UAM-UNAM-UAZ, México.
- Zepeda, Eduardo, (1994), “El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social, Ed. Colef. Frontera Norte Núm. especial: Pobreza, México.

Revistas

- Abassi, K., (1999), “The World Bank and world health”. en Rev. Salud Pública de México, México, INSP, no.4, vol. 41, julio-agosto traducido de.BMJ 1999;318:865-869, 933-936, 1003-1006, 1066-1069, 1132-1135, 1206-1208.
- Economist Intelligence Unit, (2009), La jornada, (3/02/2009).
- De la Garza, Enrique, (1997), La flexibilidad del trabajo en América Latina, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, México, No.5, año 3.
- Guttmann, Robert, (2009), Introducción al capitalismo conducido

por las finanzas, rev. www.olafinanciera.unam.mx # 2, enero-abril 2009.

- Hirschman, Albert, (1994), "The on-and-off connection between political and economic progress", en *American Economic Review, Papers and Proceedings, USA*, vol. 84, may, 343-348.
- Jasis, Mónica y Guendelman, Sylvia, (1993), "Maquiladoras y mujeres fronterizas: beneficio o daño a la salud obrera? (estudio realizado en Tijuana, en 1990)", en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No. 6, Vol.35*, noviembre-diciembre.
- Lara, Alejandro; Gómez-Dantés, Octavio; Urdapilleta, Oswaldo; Bravo, María Lilia, (1997) "Gasto federal en salud en población no asegurada: México 1980- 1995" : México; en *Rev. Salud Pública en México, INSP;39:102-109*.
- Laurell A. Cristina, (1981), "La salud enfermedad como proceso social", en *Rev. Latinoamericana de salud. 2 (1): 7-25*.
- ----, (1978), "Proceso de trabajo y salud", en *Rev. Cuadernos Políticos Núm. 17, México D.F. Ed. Era*.
- Marmot, Michael; Wilkinson, Richard, (2003), "Social Determinants of Health. The solid Facts" en, WHO, Dinamarca, en:
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf; y en Oxford University Press, www.oup.com.
- Martínez Valle, Adolfo, (2000), Solimano G, Isaacs S, (2000) "La salud en América Latina. De la reforma para unos a la reforma para todos", Santiago (Chile): Editorial Sudamericana, Chilena, 2000, en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No.5, vol. 42, no.5, septiembre-octubre*.
- McGuinness, Michael, (1994), "Free trade and occupational health policy: An argument for health and safety across the North American Workplace", en: *Rev. Salud Pública de México, México, No. 6, Vol. 36, Salud y Libre comercio, nov-dic*.
- Pérez-Rico, Raymundo; Sesma-Vázquez, Sergio; Puentes-Rosas, Esteban, (2005), "Gastos catastróficos por motivos de salud en México: estudio comparativo por grado de marginación" en la *Rev. Salud pública de México, México, INSP, vol. 47, suplemento*.
- Salinas-Tovar, José S.; López-Rojas, Pablo; Soto-Navarro, María

- O.; Caudillo-Araujo, David E.; Sánchez-Román, Francisco R.; Borja-Aburto, Víctor H., (2004), “El subregistro potencial de accidentes de trabajo en el Instituto Mexicano del Seguro Social.” *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No.3/ Vol. 46, mayo-junio.*
- Salud Pública de México, (1996), “La descentralización de los servicios de salud en México en la década de los ochenta” en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, 38:371-378.*
 - Salud Pública de México, (2005), “Seguro Popular de Salud Siete Perspectivas.” en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No. 1, Vol. 47, enero-febrero.*
 - Sedesol, (2002), *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preeliminar*, México.
 - Soberón, Acevedo Guillermo, (1992), “Evolución y revolución en salud” en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No. 1, Vol. 34, enero-febrero.*
 - Vázquez, Domingo; Galván-Martínez, Oscar; Ramírez-Cuadra, C.; Frenk-Mora, Julio, (1992), “La oferta de médicos en México: exceso y escasez.”, en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No. 5, Vol. 34, septiembre-octubre.*
 - Velarde-Jurado, Elizabeth; Ávila-Figueroa, Carlos, (2002), “Evaluación de la calidad de vida.”, en *Rev. Salud Pública de México, México, INSP, No. 4, Vol. 44, julio-agosto.*

Capítulo 3

- Cabrera M. Sergio, (2012), *Economía y mujeres en América Latina: Crisis y condiciones de vida. La mitad del cielo*, Inédito, 54 Congreso Internacional de Americanistas “Construyendo Diálogos en las Américas”. Mesa: 794 - Mujeres, Economía y Política en la América Latina Contemporánea. Julio,2012
- CEPAL, (2010a), *Población y salud en América Latina y el Caribe: Retos pendientes y nuevos desafíos*. Ed. Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo.
- -----, (2008), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2007.*
- -----, (2008a), *Política macroeconómica y volatilidad. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2007-2008.*

- -----, (2002), Globalización y desarrollo. Brasilia, Brasil.
- -----, (2006), Estadísticas de Salud de las Américas.
- Girón, Alicia, (2010), Teoría del desarrollo y coyuntura actual en América Latina. En Desarrollo y transformación. Opciones para América Latina, Gregorio Vidal, Arturo Guillén y José Déniz (Coords.), Ed. FCE, España.
- OPS, (2006), Estadísticas de la salud en las Américas. Las diez principales causas de defunciones en los países de las Américas. Washington.
- Periódico El Financiero (2008), (17/01/2008).
- PNUD, (2005), Informe sobre el desarrollo Humano. 2005
- Stiglitz, Joseph, (2009), The global crisis, social protection and jobs, ILO.
- Sum, A., Khatiwada I., McLaughin J., (2009), The economic Recession of 2007-2009: A comparative perspective on its duration and the Severity of Its Labor Market Impacts. Center of Labor Market Studies, Boston, Mass. En www.clms.neu.edu
- World Bank (2010), en:
www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/.../WIID2C.xls

Capítulo 4

- Blackburn, Robin, (2010), El futuro del sistema de pensiones. Crisis Financiera y Estado del Bienestar. Ed. Akal. España.
- CENDA, (2010) Centro de Estudios Nacionales de desarrollo Alternativo, en:
<http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/recientes/otraspublicaciones/publicaciones-recientes/p%C3%A9rdidas-afp>
- eltiempo.com (2008), Suplementos especiales, (3/04/2008).
- FIAP, (2008), Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, www.fiap.cl
- Girón, Alicia (2005), Crisis Financieras, en:
<http://www.eumed.net/libros/2005/agg/index.htm>
- Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), (2006)
- Instituto de Seguros Sociales (ISS), (2008), en:
www.iss.gov.co/portal/
- Klein, Naomi, (2008), La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre, Ed. Paidós, Argentina.

- Krugman, Paul, (2009), Dinero a cambio de nada, Periódico, El País, (03/05/2009).
- Krugman, Paul, (2009b), Evitar lo peor, periódico, El País, (16/08/2009).
- Riestra, Manuel, (2012), en: <http://www.cendachile.cl/>
- Superintendencia Financiera Colombiana, (2008), en: eltiempo.com
- Soto, Carlos, (2006), *Crítica propositiva al SAR en México*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), Boletín Técnico.
- Navarro, Vicenç; Torres, Juan y Garzón Alberto, (2011), Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España. Ed. Sequirur y ATACC España, en: <http://www.vnavarro.org/wpcontent/uploads/2011/10/hayalternativas.pdf>
- World Bank, (1994), Adverting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth”, Washington D.C. World Bank, Oxford University Press.

Capítulo 5

- Barbier, J-Cl.; Théret B., (2004), Le nouveau système français de protection sociale; Paris, La decouverte.
- Bouchaud, Bernard, Elisabeth, (2006), De l'influence de la pauvreté sur la sécurité sociale en France; Chauchard, Jean-Pierre. Directeur de thèse; Université de Nantes, Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Soutenance.
- Cariven, André, (1935), La lutte contre le chômage / Mémoire ou thèse (version d'origine); Toulouse : Impr. toulousaine.
- Centre National d'études Supérieures de la Sécurité Sociale, (1995), L'organisation de la sécurité sociale: dossier d'actualité réalisé par la bibliothèque du/Centre national d'études supérieures de sécurité sociale, Saint-Etienne.
- Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées, (2006), La Sécurité sociale des origines à nos jours : colloque/organisé le 14 octobre 2005, [Toulouse]: CRAM.
- Département Statistique, (1990), Le régime général de 1969 à 1988: 20 ans d'assurance maladie des travailleurs salariés/Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. Paris:

CNAMTS.

- Friot, Bernard, (1989), Salaire, emploi, allocation de la main-d'oeuvre: la protection sociale comme principe salarial de composition des ressources/GREE; CNRS, Unité associée 1167, "Emploi et politiques Sociales"; Friot, Bernard (Groupe de recherches sur l'éducation et l'emploi (Nancy), éditeur scientifique, Centre National de la Recherche Scientifique (France). Unité de recherche associée (1167). éditeur scientifique; Nancy : Université Nancy 2, 1989.
- -----, (1999), Et la cotisation sociale créera l'emploi, La Dispute.
- Galant, Henry C.; Laroque, Paris, (1955), Histoire politique de la sécurité sociale française: 1945-1952.
- Labrusse, Anne de, (1996), Le financement de la protection sociale en France: évaluation et enjeux dans une perspective européenne / de; S.l : s.n, 1996.
- Lavielle, Romain; Daniel-Rops, (1964), Histoire de la mutualité : sa place dans le régime français de la sécurité sociale / [Paris] : Hachette.
- Ministère de l'emploi et de la solidarité, (1996), Un siècle de protection sociale en Europe: colloque tenu au Sénat les 24, 25, 26 octobre 1996 à l'occasion du cinquantenaire de la sécurité sociale/ [organisé par le] Ministère de l'emploi et de la solidarité, Comité d'histoire de la sécurité sociale et l'Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- Mougeot, M.; Atkinson, T.; Dimicoli, Y.; Rosa, J-J., (1999), Régulation du système de santé / [Conseil d'analyse économique] ; annexes préparées par le CREDES, la Direction de la prévision et l'INSEE, Conseil d'analyse économique. éditeur scientifique.
- Offredi, Cl.; Martin, G, (2001), Le RMI et après; Paris; Budapest: l'Harmattan.
- Pontonnier, Jérémie, (2004), La contribution de la mutualité à la création de la sécurité sociale en France: entre convergences sociales et divergences d'intérêts / Mémoire ou thèse (version d'origine);. Blanc, François-Paul. Directeur de thèse; Université de Perpignan Via Domitia. Université de soutenance; [S. l.] : [s.n.], 2004.
- Raux, D., Serizay B., (1997), Régime général de sécurité sociale (salariés et assimilés), régimes des non salariés, retraites complémentaires, assurance chômage, protection sociale

complémentaire / [réd.] ; avec la collab. de Valérie Martin, Paris :), Lamy protection sociale, 1997.

- Serfati, Cl., (2009), Dimensiones Financieras de la Empresa Transnacional: Cadena Global de Valor e Innovación Tecnológica. www.olafinanciera.unam.mx, #4, sep-dic. 2009.
- Sylos labini, Paolo, (1989), Nuevas tecnologías y desempleo. Ed. FCE.
- Theret, Bruno., 2002. Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord. / PIE-Peter Lang et PUM, Bruxelles-Montreal.
- Thuillier, Guy, (2002) Principes de l'histoire de la protection sociale / Paris : Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, impr. 2003.
- Union des caisses nationales de sécurité sociale; ONISEP (2006) Les métiers de la sécurité sociale / ONISEP ; [avec la collaboration de l'] UCANSS.

Anexo de Siglas

- AAH= Allocation d'adulte handicapé.
- AER= Allocation équivalent retraite.
- AGIRC= Association générale des institutions de retraite de cadres.
- AI= Allocation d'insertion.
- ANPE= Agence nationale pour l'emploi.
- API= Allocation parentele isolé.
- ARRCO= Association pour le regime de retraite complementaire de salariés.
- ASS= Allocation spéciale de solidarité.
- ASSEDIC= Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.
- CAF= Caisse d'allocation familiales.
- CCSS= Commission de compte de la securité sociale.
- CMU= Couverture maladie universelle.
- CNAF= Caisse nationale d'allocation familiale.
- CNAMTS= Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salarié.

- CNAVTS= Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salarié.
- CSG= Contribution sociale généralisée.
- FSV= Fonds de solidarite vieillesse.
- ONDAM= Objectif national d'évolution de la dépense d'assurance maladie.
- ORGANIC= Caisse d'assurance vieillesse, invalidité, décès des non salarié de l'industrie et du commerce.
- RG= Régime Général .
- RP= Régime Particular.
- RS= Régimes Spéciaux.
- RMI= Revenue minimum d'insertion.
- SMIC= Salarie minimum interprofessionnel de croissance.
- UNEDIC= Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi et le comerse.

Conclusión

- Aboites, Luis y Jaúregui, Luis, (Coords), (2005), Penuria sin fin. La historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX. México, Instituto Mora.
- Boltvinik Julio, (2002), Geografía de la pobreza en México, periódico La Jornada 30, Agosto, 2002
- Caballero, Nora, (2006), Administradora General de Asistencia al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), En: www.elsiglodetorreon.com.mx (28-oct-2006).
- CEPAL, (2000), Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDE, (2003), Análisis de las Finanzas Públicas en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Instituto Tecnológico, Autónomo de México, Diciembre.
- CIDE, (2004), *Evasión Fiscal en México: El caso del IVA*. Elaborado por Fausto Hernández Trillo y Andrés Zamudio Carrillo, México, Enero, En: <http://www.sat.gob.mx/>
- CIE, (2004), *Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México*, Universidad Autónoma de Nuevo León. Mimeo.

- CONEVAL, (2011), Pobreza en México y las entidades federativas, 2008-2010, en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobrez_a_2010.pdf
- CONSAR, (2011), Periódico La Jornada, 4/06/2011.
- Correa, Eugenia, (2010), América Latina: el superávit fiscal, un obstáculo al financiamiento del desarrollo, en Desarrollo y transformación. Opciones para América Latina, Gregorio Vidal, Arturo Guillén y José Déniz, (Coords.), Ed. FCE, España.
- Cuamatzin, Bonilla, Fortunato, (2006), Inversión pública e inversión privada. Excluyentes o complementarias, Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XI, Números 31-32, Enero-Abril y Mayo-Agosto.
- Debraj, Ray, (1988) *Development Economics*, Princeton University Press.
- DFK International, (2003), “Cálculo anual del ISR de los trabajadores y asimilables”. *Boletín Fiscal*, Año 1 número 5, 15 diciembre.
- Dimsky, G., (2011), Gobernabilidad y riesgo financiero en la era neoliberal en Ola financiera No. 9, mayo-agosto, en: www.olafinanciera.unam.mx
- Del Ángel, Gustavo, Bazdresch, Carlos, y Suárez, Francisco, (Comps.), Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México, Ed. FCE. México.
- Fuentes, Noé y Mendoza, Eduardo, (2003), Infraestructura Pública y Convergencia Regional en México, 1980-1998”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 2.
- Huenchuan, Sandra, (2011), *La protección de la salud en el marco de la dinámica demográfica y los derechos*, CEPAL.
- INEGI, (2011), Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 2010.
- INEGI, (2010), El ingreso gasto público de México. 2010. Serie estadísticas sectoriales.
- ITAM, (2003), Efectos de la inversión pública federal en México, Análisis de las Finanzas Públicas en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Instituto Tecnológico Autónomo de México, Diciembre 2003. Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

- Jorrat, de Luis, Michael, (1996), Evaluación de la Capacidad Recaudatoria del Sistema Tributario y de la Evasión Tributaria, Servicio de Impuestos de Chile.
- Moore, Michel, (2011), Hace treinta años. El día que murió la clase media en Estados Unidos, en Periódico, La Jornada, 7/08/2011.
- Morales Flores, Eudoxio, (2008), La reforma fiscal que México necesita. En www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/finan.../01_ind.pdf
- Novelo, F. y Flores, J., (2006), La economía mexicana ante el agotamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Rev. Economía Teoría y Práctica 25, Diciembre.
- Núñez Rodríguez, Gaspar, (2006), Inversión Pública y crecimiento económico en México. Un enfoque de contabilidad del crecimiento, en: Rev. Perfiles Latinoamericanos, PP. 11-32. Flacso, México.
- OCDE, (2004), *Tax Database*, en: http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2825_495635_1942460_1_1_1_1,00.html
- Rodríguez, Mejía, G. (s/a) *Las Exenciones de Impuestos*. En: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/94/art/art4.htm>
- SHCP, (2003), *México: Política Tributaria y Reformas Tributarias*.
- ----, (2002), *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Cuarto trimestre, en: <http://www.shcp.gob.mx>.
- ____, (2003), *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Cuarto trimestre, en: <http://www.shcp.gob.mx>.
- _____, (2004), *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Segundo trimestre, en: <http://www.shcp.gob.mx>
- _____, (2002), *Presupuesto de gastos fiscales*. 2005 y 2006, en: <http://www.shcp.gob.mx>.
- ____, (2011) *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, en: www.shcp.gob.mx
- (www.mexicomaxico.org/Voto/pobreza.htm).
- Torres Salcido, G. (2010), Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo

rural, Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, año 16, núm. 44, mayo-agosto, México. Pp 47-61 ISSN: 1405-2466

Hemerografía

- www.lajornada.unam.mx (17/06/2011)
- www.publico.es (Púbico, (01/04/2011))
-